

# **Constitucionalismo y reforma constitucional en las democracias recientes de América Latina.**

## **El caso de Bolivia**

Pilar Domingo Villegas

**E**l papel de las constituciones y las instituciones políticas en general se ha convertido en un tema muy debatido en la ciencia política. Un elemento que suele destacarse es el que se refiere a las consecuencias que tienen las disposiciones constitucionales en el comportamiento y el desarrollo político. La mayoría de estos análisis han sido realizados para Europa Occidental y Estados Unidos, aunque existe un interés creciente en cómo las instituciones políticas influyen sobre las transiciones a la democracia, tanto en América Latina como en Europa Oriental.

Respecto a las democracias de Europa Occidental hay un continuo debate en torno a las cuestiones institucionales. En Italia se discute la posibilidad de modificar el sistema parlamentario con el fin de fortalecer al ejecutivo. En el Reino Unido se reclama la modificación del régimen electoral y la introducción de una declaración de derechos del hombre. De mayor relevancia para la experiencia latinoamericana son las transiciones a la democracia en Europa del Sur; España y Portugal son dos ejemplos donde la transición a la democracia incluyó la elaboración de nuevas constituciones.

El interés por las formas institucionales está presente en América Latina, no sólo en las democracias recientes, sino también en los regímenes democráticos más estables. Colombia reformó su constitución muy recientemente. En Venezuela, considerado hasta hace poco como

---

Profesora-investigadora de la División de Estudios Políticos, CIDE.

uno de los regímenes democráticos más estables de la región, la intranquilidad política de los últimos años ha llevado a un fuerte reclamo en favor de la realización de reformas constitucionales. La pregunta de qué significan efectivamente las constituciones para las sociedades latinoamericanas tiene, por tanto, en el actual momento de consolidación o transición a la democracia, una gran importancia, y parecería reflejar una percepción generalizada de que las perspectivas para la consolidación democrática están íntimamente vinculadas a la capacidad de diseñar las instituciones adecuadas.

Desde la independencia, los países latinoamericanos fueron muy prolíficos en la elaboración de innumerables constituciones y, al menos en lo que se refiere a los textos en sí, incluso han sido pioneros del desarrollo constitucional, anticipándose a menudo a sus contrapartes occidentales de la misma tradición democrática-liberal. Los países de la región manifiestan hacia el constitucionalismo una confusa y ambigua actitud, por un lado de reverencia y por otro de falta de respeto. Aun bajo la peor de las dictaduras fueron pocas las ocasiones en las que un régimen no buscara legitimarse en una supuesta defensa de la constitución, o en nombre de la restauración del orden constitucional. Por otra parte, los principios constitucionales con frecuencia no son acatados, por lo que la conducta política no se conforma necesariamente según las reglas del juego consagradas en el texto constitucional. A lo largo de la historia de América del Sur las constituciones han sido modificadas frecuentemente y se ha pretendido incluso establecer las disposiciones institucionales "definitivas" que permitan alcanzar el desarrollo y la solución a los problemas económicos y sociales crónicos.

Lo anterior permite plantear la pregunta acerca de si existe verdaderamente una alternativa al Estado constitucional como principio de gobierno. ¿Existe alguna opción realista duradera para gobernar? Se podría quizá distinguir tres respuestas alternativas: primera, el gobierno por la voluntad de Dios, lo que podría ser el caso de la influencia del Islam en algunos regímenes; segunda, el gobierno mediante una autoridad tradicional, como puede ser una dinastía real hereditaria o imperial; y la tercera, el gobierno fundado en el carisma personal. Ninguna de estas opciones parecieran ser viables para América Latina. Lo que ha ocurrido en la práctica ha sido, o bien intentos de gobierno constitucional que se caracterizan por ser proyectos duraderos (o que al menos aspiran a serlo), o bien gobiernos de emergencia o *de facto*, a menudo bajo la forma de gobierno militar, que no logran la incorpora-

ción de un proyecto permanente o de largo plazo. Los peores dictadores no han logrado justificar su gobierno sin invocar o mantener el discurso de un orden constitucional, o sin afirmar que el gobierno de emergencia es sólo temporal; el régimen de Pinochet es un ejemplo de esto. Es precisamente la frecuencia de casos como éste lo que refleja una ansiedad de justificación o legitimación mediante la apelación a un orden constitucional.

Las constituciones cumplen claramente un papel en la historia política de América Latina. Los sistemas institucionales establecidos en ellas han afectado sin duda el desarrollo de la cultura política y de las formas políticas; aunque la dirección causal de esto no sea evidente. Por ejemplo, ¿puede decirse que los sistemas presidenciales se establecieron como expresión de una tradición autoritaria y "caudillista", vestigio de la época colonial o, por el contrario, que el caudillismo y el gobierno autoritario se han fortalecido precisamente como consecuencia de los sistemas presidenciales creados en el siglo XIX? Sin duda, ambos factores han contribuido a moldear el desarrollo de las actitudes políticas en el continente.

En las transiciones a la democracia de los años ochenta en América Latina, el factor institucional y el interés por las reglas del juego tal y como se establecen en los textos constitucionales, tanto en el ámbito académico como en los círculos políticos de las recientes democracias, ha sido (y sigue siendo) motivo de numerosas discusiones y debates. En la literatura sobre los sistemas políticos en América Latina, hasta finales de los años ochenta, los aspectos institucionales fueron tratados sólo de manera formalista y descriptiva, sin considerar los efectos de ciertos acuerdos institucionales en el desarrollo del comportamiento político y sus consecuencias sobre las tentativas anteriores de construir sistemas políticos democráticos. Recientemente, conforme varios países latinoamericanos han prestado atención al análisis crítico de sus constituciones, leyes electorales, sistemas judiciales, así como a las posibilidades reales de emprender su reforma, se le ha dado un nuevo énfasis a los elementos institucionales de la democracia. En la actualidad, los acuerdos institucionales son considerados como estrechamente relacionados con la posibilidad de lograr una consolidación democrática.

En algunos casos, los procesos de democratización comenzaron con una nueva constitución; en otros, como consecuencia de acuerdos pactados entre los principales actores políticos del momento constitutivo; Venezuela en 1961 es un ejemplo de esto. Otros países en vías de

democratización han recurrido, como lo hizo Brasil, a asambleas constituyentes elegidas popularmente. Sin embargo, no hay una correlación evidente entre las reformas constitucionales y una transición a la democracia. No todas las democracias recientes optaron por una renovación constitucional. De mayor importancia que el hecho de que se lleve a cabo o no una reforma constitucional, es el abrumador interés actual en las nuevas democracias por "las reglas del juego", y por lograr cierta solidez institucional.

En Bolivia, la idea de reforma constitucional ahora en boga ocurre después de más de una década ininterrumpida (y relativamente estable) de política democrática, aunque no sin momentos de severas crisis. Chile todavía no emprende la reforma constitucional, a pesar del extenso debate al respecto por parte de académicos y políticos de aquel país. En Argentina, la preocupación constitucional tiene menos tradición que en Chile; sin embargo, incluso allí se han realizado abundantes debates sobre el problema constitucional (hasta lograr una reforma recientemente, que incluye la posibilidad de reelección presidencial). En cambio, Venezuela, Brasil y Perú se involucraron en una reforma constitucional casi al inicio de sus procesos de transición. Así, mientras el interés por las cuestiones institucionales parece ser extenso, la manera como éste se manifiesta en cada país varía notablemente. Es más, no es evidente que exista una regla general de hasta qué grado las preocupaciones constitucionales desempeñen una parte importante en la transición a la democracia. En el caso en que se lleve a cabo una reforma constitucional, ésta puede asumir una gran variedad de formas. Puede ser el resultado de una liberalización gradual desde arriba, y por lo tanto es un proceso controlado, quizá bajo la tutela de los militares. Puede, por otra parte, asumir la forma de una renovación total del sistema político mediante una asamblea constituyente elegida de manera popular. Cabe señalar que el cambio institucional no involucra forzosamente la reforma constitucional en la medida que algunos cambios de largo alcance pueden realizarse por medio de reformas menos radicales, como podría ser la elaboración de nuevas leyes electorales.

Si bien es cierto que, para los países de América Latina, las preocupaciones institucionales ocupan un lugar muy importante en la transición a la democracia en los años ochenta, cabe preguntarse ¿qué es lo que ha inducido este entusiasta interés por la reforma, ya sea institucional o constitucional? ¿Puede decirse que las formas democráticas de los ochenta son cualitativamente distintas a las tentativas demo-

cráticas del pasado? ¿Cuáles son los principales temas de reforma sometidos a discusión y por qué? ¿Serán suficientes estas reformas como para garantizar, por sí mismas, una consolidación exitosa de la democracia, o qué otros factores serán necesarios y relevantes para que los actores políticos permanezcan comprometidos con los valores democráticos? ¿Cómo se deben llevar a cabo las reformas constitucionales? ¿Quién debe participar en estas reformas y qué clase de consenso se requiere para que sean exitosas? Si bien el contenido de un texto constitucional es importante, no lo es menos el compromiso de los actores políticos por cumplir las reglas del juego consagradas en él. Puede ocurrir que el problema de institucionalidad no resida en las constituciones mismas, sino más bien en el hecho de que no fueron respetadas en el pasado y que la política se realizaba fuera de las reglas formales del juego.

Si bien es importante tener presente las diferencias en el desarrollo político de los países latinoamericanos y en la manera como se ha manejado la transición a la democracia durante los años ochenta, cabe, sin embargo, distinguir algunos denominadores comunes. Primero, en la clase política de estos países existe aparentemente la preocupación por el establecimiento de sistemas institucionales que propicien la consolidación democrática en la medida en que, al menos por ahora, han asumido que la democracia representa la alternativa más viable y ventajosa para promover (y proteger) sus intereses. En palabras de Bogdanor:

En toda democracia, el cambio constitucional dependerá de que los partidos políticos y sus líderes adviertan que dicho cambio puede convenir a sus intereses. Esto, por sí mismo, no resulta sorprendente. Raras veces son neutrales las consecuencias de un arreglo constitucional; lo común es que reglamente la vida política de tal manera que ésta sea favorable para determinados tipos de actividad y que obstaculice otros.<sup>1</sup>

Ciertamente, existen algunos temas comunes de tipo general que en varios países latinoamericanos se han sometido a debate; aunque la medida en que éstos se discuten en un ámbito ampliamente público, o se limitan exclusivamente a pequeños círculos académicos, varía de país a país. Entre estos temas están el actual debate sobre parlamen-

---

<sup>1</sup> Vernon Bogdanor, *Constitutions in Democratic Politics*, Andershot, Gower Publishing, 1988, p. 386.

tarismo *versus* presidencialismo, la reforma de las leyes electorales y de los partidos políticos, la reforma del sistema judicial y la reforma administrativa del Estado. Otros problemas han despertado la atención de ciertos grupos de interés en la sociedad (como pueden ser grupos regionales, asociaciones cívicas o grupos empresariales o sindicales). Las preocupaciones, tal vez más específicamente relevantes para los intereses concretos de estos grupos, abarcan temas tan diversos como pueden ser la descentralización política, la devolución de la autoridad a los municipios, la reforma de las leyes económicas en aquellas constituciones con elementos estatistas e intervencionistas que entren en conflicto con la actual tendencia hacia la liberalización de la economía y la privatización, y la redefinición del papel constitucional que desempeñan los militares.

Tomando a Bolivia como estudio de caso, este artículo examinará algunos de los principales interrogantes planteados recientemente sobre el problema de la reforma constitucional e institucional, con el objetivo de iluminar los procesos constitucionales en las democracias recientes de América Latina. Bolivia es un ejemplo de régimen de transición que plantea varias preguntas interesantes sobre el tema del constitucionalismo y de cómo los acuerdos político-institucionales de fines de los años ochenta, tanto a nivel político como intelectual, adquirieron una importancia sin precedente en la opinión pública. Si bien todavía no se ha dado una reforma constitucional en ese país, cabe señalar que desde 1985 los problemas institucionales han sido tópicos de discusión central en el debate político. El objetivo fundamental de este artículo es llamar la atención sobre algunos de estos temas.

## **El constitucionalismo en América Latina**

A partir de la independencia, el constitucionalismo latinoamericano estuvo influido por tres fuentes principales: el derecho francés y los códigos napoleónicos, la Constitución española de 1812 y la Constitución estadounidense. El resultado fue la creación de numerosas constituciones híbridas, la mayoría de las cuales fueron modificadas posteriormente. Se confiaba en que un texto constitucional apropiado resolvería los problemas de la estabilidad política y de la gobernabilidad en las nuevas repúblicas. Los sistemas legales de estas repúblicas se basaron fundamentalmente en el derecho romano (que se mantiene hasta la fecha, siguiendo la tradición española). Por otra

parte, las instituciones políticas siguieron, en gran medida, el principio de la separación de poderes, inspiradas en el sistema presidencial estadounidense; esto, sin embargo, no se reflejó en un desarrollo equivalente del poder judicial como órgano de autoridad y control efectivo de la legalidad y constitucionalidad de los nuevos regímenes. En América Latina, el poder judicial siempre se ha caracterizado por su debilidad.

El constitucionalismo está profundamente enraizado en la historia política de América Latina. La Independencia significó una abrupta ruptura con la fuente imperial de legitimación. A partir de ésta el desafío para América Latina radicó en poder desarrollar una autoridad legítima que se desprendiera de los numerosos textos constitucionales que han existido en el continente. La dificultad mayor ha consistido en cómo resolver la tensión entre la obsesión con las formas constitucionales como fuente de autoridad legitimadora y lo que parece ser el fracaso crónico de vivir de acuerdo con los principios establecidos en las constituciones.

A partir de la Independencia, la mayoría de los países latinoamericanos han ido modificando sus constituciones bajo diferentes circunstancias, y los distintos textos han reflejado las tendencias ideológicas imperantes de la época en que nacieron. Se ha calculado que en América Latina se han redactado alrededor de 200 textos constitucionales desde la Independencia. Sin embargo, cabe destacar el desinterés general por la historia constitucional de América Latina que hay en la literatura sobre el constitucionalismo occidental. No obstante, el continente ha sido terreno fértil para la proyección y experimentación constitucional. Guerra habla de la "precocidad" del constitucionalismo latinoamericano, el cual exhibió desde su nacimiento los principios más modernos del constitucionalismo democrático y republicano.<sup>2</sup> Sin embargo, la realidad del desarrollo sociopolítico de la región no coincide con los principios consagrados en los textos. En el caso de Bolivia, el constitucionalismo no echaría raíces en el sistema político sino hasta 1880, después de medio siglo de "caudillismo" militar, y aun entonces sólo para beneficio de una oligarquía muy limitada, conformada por la clase terrateniente y por los intereses mineros.

Cabe señalar que incluso en los momentos de mayor crisis, o cuando se percibía que el arreglo político-institucional no era suficiente para

---

<sup>2</sup> François Xavier Guerra, "Les avatars de la représentation au XIX<sup>e</sup> siècle", en G. Couffignal, *Réinventer la démocratie. Le défi Latino-américain*, Paris, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, 1992, pp. 49-84.

resolver los problemas de gobernabilidad o económicos, el constitucionalismo nunca desapareció del todo. En general se interpretaban las crisis más como el resultado de una mala gestión por parte de las élites políticas y no como consecuencia de constituciones poco adecuadas. Existe, pues, una profunda contradicción entre la dificultad de sostener sistemas políticos que se sometan al estado de derecho y a la normatividad constitucional no respetada por los actores políticos y el hecho de que la clase gobernante en los países de América Latina sienta una persistente necesidad de afirmar y legitimar su autoridad de gobierno en términos constitucionales.

En la historia de las 16 constituciones bolivianas, la mayor parte de las reformas constitucionales fueron realizadas bajo regímenes *de facto* y no por órganos elegidos democráticamente. Las reformas tampoco fueron realizadas conforme a los procedimientos de enmienda previstos en los textos constitucionales. Por lo tanto, es evidente que las fórmulas constitucionales por sí mismas no resuelven el problema de la gobernabilidad ni garantizan que los actores políticos se someterán a las reglas formales del juego. No basta con tener un texto escrito para desarrollar una conducta y cultura política que promueva la consolidación efectiva de la democracia constitucional. Gran parte de esta fragilidad constitucional radica en que las leyes y la legalidad no se perciben como obligatorias.

Otra característica de las constituciones latinoamericanas es su tendencia a ser muy extensas. La Constitución brasileña de 1988 tiene 315 artículos con una minuciosa reglamentación sobre múltiples aspectos de la vida política, social y económica. La historia del constitucionalismo boliviano demuestra que desde la primera, que data de 1826, la extensión de las constituciones ha ido en aumento. Esto refleja la firme creencia de que una reglamentación constitucional rigurosa y detallada facilitará la tarea de cumplir y mantener el estado de derecho y la autoridad constitucional. En realidad, se podría afirmar que lo contrario es más acertado: mientras menos extensa sea una constitución, el sistema político tendrá una mayor flexibilidad para adaptarse a los cambios sociales, económicos y políticos, como podría ser el caso de Estados Unidos. Las constituciones en América Latina, por el contrario, no se limitan a esbozar el marco institucional básico para el régimen sino que más bien asumen un proyecto político que refleja las aspiraciones (frecuentemente ambiciosas) del país, y no tanto la realidad política.

Por lo tanto, cabe cuestionar la medida en que el contenido de una

constitución y el arreglo institucional que ésta establezca son por sí mismos suficientes para forjar los valores políticos de una clase política y de una sociedad, de tal manera que se crea un verdadero estado de derecho constitucional. ¿De qué manera puede decirse que el marco institucional tenga mayor peso que otros factores de tipo socioeconómico en el comportamiento político y en el desarrollo de valores políticos?

No cabe duda de que para un mejor entendimiento de la historia del constitucionalismo en América Latina hay que tener en cuenta varios factores. En primer lugar, no debemos perder de vista una perspectiva histórica de las sociedades que analizamos. En Bolivia, el constitucionalismo del siglo XIX, y aun muy avanzado el siglo XX, solamente preocupaba a una élite económica, política y social muy restringida. En estas condiciones el constitucionalismo como régimen político no tenía el mismo significado para la mayoría de la sociedad que el que tuvo en la época posterior a la Revolución de 1952, o ahora, en el actual proceso democrático, con la incorporación del sufragio universal.

En esta misma perspectiva histórica cabe comparar y contrastar las circunstancias que rodearon el nacimiento de las distintas constituciones, quiénes las redactaron y qué intereses debieron ser y fueron acomodados. Una reforma constitucional hoy en día implica la incorporación de una gama de intereses sociales, políticos y económicos mucho más extensa y compleja que en el contexto del siglo XIX, cuando la democracia involucraba a una porción mucho menor de la población.

Por lo tanto, vale la pena preguntarse si las actitudes hacia la democracia formal y el constitucionalismo durante los años ochenta son fundamentalmente diferentes a las del pasado, de manera que podamos hablar en la actualidad de clases políticas y sociedades más comprometidas con los valores y los principios democráticos, tanto así que puedan fomentar la consolidación efectiva de éstos. Volvemos, pues, a la pregunta acerca de si el éxito de la consolidación democrática depende más del propio arreglo institucional formal, o si más bien será posible en la medida en que los actores políticos, los grupos de interés y finalmente la sociedad, logren una cierta identificación y compromiso con los valores democráticos.

La literatura reciente hace mucho hincapié en el proceso de acomodo de intereses y la formación de consenso entre los principales grupos de interés. Przeworski afirma que en una democracia los resultados políticos son inherentemente inciertos y que "todas las fuerzas deben luchar constantemente por la realización de sus intereses,

porque ninguna está protegida debido a su posición".<sup>3</sup> También sostiene que:

La democracia sólo se puede establecer si existen instituciones por las que sería improbable que un proceso político competitivo tuviera resultados demasiado adversos para cualquier interés, dada la distribución de los recursos económicos, ideológicos, organizativos o de otro tipo. Esta tesis se basa en tres supuestos: 1) que las instituciones tienen consecuencias sobre los resultados de los conflictos, 2) que los protagonistas consideran que lo anterior es cierto y 3) que las instituciones que podrían proporcionar seguridad a las fuerzas relevantes se pueden diseñar bajo ciertas circunstancias.<sup>4</sup>

Przeworski señala que los principales actores políticos (incluso en un juego político democrático donde, por definición, el resultado es incierto) deben estar de acuerdo con el arreglo institucional, e incluso asumir que cualquiera que sea el resultado, sus consecuencias, no obstante que puedan ser negativas para sus intereses, serán tolerables y toleradas. Argumenta que durante la transición a la democracia en España, dicho proceso de acomodamiento consensual requirió la moderación de los grupos de izquierda y la desmovilización de las masas, por lo que se abandonó la calle como terreno de conflicto para circunscribirlo a un terreno que fuese aceptable para todos los actores políticos. Este proceso de transición, igualmente, requirió que la derecha encontrara una expresión democrática de manera que pudiera aceptar el régimen democrático como compatible con la protección de sus intereses.<sup>5</sup>

Más importante que la existencia del texto mismo, por tanto, es el acuerdo o pacto entre los distintos actores políticos para respetar, mantener y actuar dentro de un determinado marco institucional.

En palabras de Przeworski:

La relación entre las constituciones y la realidad política no es evidente [...] Algunas constituciones son duraderas y son respetadas, otras son duraderas pero ignoradas, algunas son modificadas frecuentemente, aunque son respetadas seriamente, y hay otras que son modificadas a menudo pero que son irrelevantes. La experiencia histórica nos dice poco al respecto.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Adam Przeworski, "Democracy as a Contingent of Outcomes", en Jon Elster y Rune Slagstad, *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 62.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 66

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1991, p. 35.

Para Przeworski, por tanto, el tipo de acuerdo que exista entre los principales actores es fundamental para el desarrollo democrático-constitucional.

Cammack pone en duda este enfoque y sugiere que para una comprensión más precisa de las instituciones políticas en sociedades como las de América Latina no hay que descuidar el análisis histórico, económico y social, pues incluso este tipo de acuerdos consensuales en torno de las reglas del juego no basta para impedir una eventual polarización del sistema político. Cammack no descarta la importancia del análisis institucional, pero nos recuerda que es necesario considerar la perspectiva histórica sobre la acumulación del capital, sobre los modelos de industrialización y del tipo de acuerdos entre élites, siempre teniendo en cuenta las marcadas diferencias entre los modelos europeos y la realidad política y económica de América Latina.<sup>7</sup>

Por sí misma, la existencia de una constitución escrita no resuelve el problema de la consolidación de instituciones estables, como ya lo ha demostrado muy bien la historia del constitucionalismo latinoamericano. Tampoco un acuerdo entre élites en torno de los arreglos constitucionales será suficiente para asegurar la consolidación de las instituciones democráticas. Durante algún tiempo, dichos acuerdos o pactos fortalecerán las formas democráticas pero, finalmente, se deberá trascender las fronteras de lo institucional, de manera que se dé un proceso de democratización en otros aspectos sociales y económicos. Hasta ahora, en los procesos de transición latinoamericanos, con el advenimiento de las políticas económicas neoliberales como única alternativa disponible para combatir los problemas económicos de la "década perdida", y la reafirmación de los valores capitalistas en todo el mundo, existe la fuerte sensación de que una vez más los perdedores del proceso serán el grueso de la población y no las élites económicas.

Examinando con más detalle el caso de Bolivia, indudablemente gran parte del éxito logrado hasta la fecha en el proceso de democratización ha dependido de la capacidad de los principales partidos po-

---

<sup>7</sup> Paul Cammack, "The Transition to Democracy in Latin America: An Historical-Structural Analysis". Documento presentado en "Transición a la Democracia en el Mundo Contemporáneo", Centro de Teoría Social y Gobierno Comparado, UCLA. Cammack presenta una crítica interesante y útil de la visión institucional, argumentando, sin embargo, que hasta ahora la literatura no ha considerado adecuadamente los problemas histórico-estructurales, sin los que es difícil alcanzar conclusiones en el sentido de qué arreglos institucionales y compromisos de la élite pueden asegurar un resultado democrático que esté fuertemente arraigado en la sociedad y que pueda absorber las presiones de las apremiantes necesidades de las empobrecidas sociedades latinoamericanas.

líticos para moderarse y encontrar soluciones basadas en el consenso y en la búsqueda de coaliciones sin salirse de las reglas formales del juego. La opinión pública ha influido en el comportamiento de los partidos políticos, lo cual se revela en la forma en que éstos llegaron a un acuerdo sobre la reforma de las leyes electorales, entre otros motivos, como consecuencia de una fuerte demanda por parte del electorado. Cabe destacar, sin embargo, que hasta ahora la moderación de los actores políticos y el debilitamiento de la izquierda radical, tradicionalmente fuerte, tienen más qué ver con el implacable proyecto de estabilización económica y el ajuste estructural que con la erección de firmes instituciones democráticas.

Hasta ahora, el modelo económico neoliberal implantado en 1985 ha ayudado mucho a estabilizar la economía, a controlar la inflación y a recuperar en cierta medida la tasa de crecimiento. Es más, parecería que ha contribuido al proceso de despolarización política y moderación de los actores políticos. Sin embargo, casi 10 años después del inicio del programa de estabilización, es poco lo que se ha logrado para mitigar los urgentes problemas sociales de una gran parte de la población. La política de conciliación y de consenso que caracteriza a la política boliviana desde 1985 todavía no ha propiciado una situación en la que ya no haya perdedores. En el nítido modelo de Przeworski de acomodo institucional de intereses, no es evidente dónde encajan los intereses de estos últimos. No importa con cuánto éxito la élite política logre establecer soluciones de consenso y concertación dentro de las reglas del juego de la política democrática si las demandas populares no se consideran adecuadamente canalizadas y sus necesidades tomadas en cuenta; en ese caso, el sistema institucional pudiera no ser capaz de resistir una nueva polarización social. Sin embargo, por ahora, gran parte del debate político en Bolivia gira en torno de las cuestiones institucionales. Quizá se pueda afirmar que las presiones en favor de la privatización, la cual entra en conflicto con los elementos estatistas de la Constitución de 1967, es una de las principales fuerzas impulsoras detrás del actual debate en torno de la reforma de las instituciones.

La pregunta que merece mayor atención es, por lo tanto, hasta qué punto el marco institucional puede resolver el problema de garantizar los valores democráticos en la sociedad y de asegurar que la política democrática tenga un efecto positivo sobre la vida cotidiana del conjunto de la población. Si la democracia no logra penetrar a la sociedad porque los beneficios del capitalismo democrático sólo alcanzan a un limitado grupo socio-económico (el mismo grupo que solamente apo-

yará la democracia en la medida en que sus intereses estén protegidos por ésta), entonces en el largo plazo seguimos con el desafío de poder incorporar las necesidades de la mayoría de la población en un mismo proyecto político. Esto es particularmente evidente en las sociedades latinoamericanas, donde lo que predomina son las desigualdades sociales y económicas, y donde una solución probablemente requeriría de considerables concesiones por parte de las élites económicas que podrían resultarles intolerables. La inestabilidad política de los últimos años en Venezuela y el descontento social es un recordatorio alarmante, pero sin duda oportuno, de que los factores sociales y económicos de ninguna manera son un elemento despreciable en el proceso de consolidación democrática.

Un proceso de transición a la democracia incluye la participación política entre competidores que mínimamente deben someterse a las reglas constitucionales, no requiere necesariamente de un nuevo texto constitucional. En algunas ocasiones el anterior colapso del régimen democrático y el surgimiento de gobiernos autoritarios se percibieron como fracasos implícitos de los arreglos constitucionales. Éste fue el caso de Chile (1973) y de Brasil (1964). En Chile sigue vigente el debate en torno a los vicios institucionales en el sistema político previo a 1973 que pudieran explicar la caída del régimen democrático. La transición de la democracia en Brasil se caracterizó en un principio por la gran confianza y entusiasmo, tal vez excesivo, en la renovación de las formas institucionales como una solución a los desafíos de la consolidación democrática (en gran medida éste fue el espíritu de la Constitución de 1988).

El debate de la reforma constitucional en Bolivia, por otro lado, surgió a la luz pública casi una década después de iniciado el proceso de democratización. Antes de 1985 no parecía que hubiera mucho interés por la Constitución. El primer avance hacia la discusión en torno de la reforma constitucional parece haber surgido respecto a la constitucionalidad de la política económica. Aunque el tema de la reforma constitucional es relativamente reciente como una posibilidad real, se han dado ya algunos cambios institucionales que han afectado las reglas del juego, principalmente respecto a la legislación electoral.

A pesar de la complejidad de las tradiciones constitucionales en América Latina, se puede afirmar que en los procesos democráticos de los años ochenta parece haber un interés general, quizá sin precedentes, respecto a la reforma de las instituciones políticas, con el propósito de que, ahora sí, ésta se lleve a cabo correctamente, evitando cometer

los errores del pasado. Es más, por parte de la clase política parece haber un proyecto más sincero por fortalecer la consolidación de regímenes democráticos mediante el consenso y el acuerdo sobre las reglas del juego. Esta buena voluntad y compromiso democrático, sin embargo, sólo se podrá comprobar con el transcurso del tiempo. Una cosa es reformar una constitución, y otra muy distinta, garantizar que ésta se aplique debidamente.

### **Parlamentarismo versus presidencialismo**

El debate sobre este tema ha sido impulsado sobre todo por un grupo de académicos que sostienen que la historia demuestra que los sistemas parlamentarios tienen mayor probabilidad de lograr la consolidación democrática que los sistemas presidenciales.<sup>8</sup> Para estos autores, la experiencia latinoamericana es un claro ejemplo de la debilidad del presidencialismo para lograr la consolidación de un régimen democrático.

Resumiré brevemente algunos de los principales puntos de esta propuesta proparlamentaria, y el efecto que dicho debate tiene en las democracias actuales en América Latina. Cabe señalar, sin embargo, el riesgo de caer en generalizaciones excesivas sobre el tema.

El presidencialismo asume formas distintas. En gran medida la manera como opera un sistema presidencialista varía mucho dependiendo de aspectos tales como el mecanismo de elección del ejecutivo, el sistema electoral, el alcance del poder presidencial, la relación real entre el ejecutivo y los otros órganos del Estado y, por último, si se trata de un sistema unitario y centralizado o de un sistema federado y descentralizado. La gran variedad de combinaciones de todos estos factores y el efecto que indudablemente cada uno de ellos tendrá en el proceso político, hace que de ninguna manera podamos limitarnos a la simple dicotomía entre presidencialismo y parlamentarismo, incluso

---

<sup>8</sup> Juan Linz, Arturo Valenzuela y Bolívar Lamounier son algunos de los autores que proponen el argumento de que el parlamentarismo es más adecuado para la consolidación democrática. Véanse los siguientes trabajos sobre el tema: Juan Linz, "The Perils of Presidentialism", *The Journal of Democracy*, vol. 1, 1990, pp. 51-69; Juan Linz y Arturo Valenzuela, *Democracy Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1992; Arendt Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, y Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America: A Review Essay", *Latin American Research Review*, vol. 25, 1989, pp. 157-179. Esta última comenta la literatura general sobre el tema hasta la fecha. Véase también John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, 1992. Ésta es una de las pocas críticas al argumento en favor de las formas parlamentarias para América Latina.

en un ámbito puramente institucional y formal. Además, cabe resaltar que el presidencialismo está firmemente enraizado en la cultura política latinoamericana. Se trata, pues, de países con una fuerte tradición política que, sin duda, podrán resistir cualquier intento de introducir el parlamentarismo como modelo de gobierno. Esto ya se ha visto en el caso de Brasil.

Los problemas que se advierten en la forma presidencialista de gobierno son los siguientes. En primer lugar, se considera que el presidencialismo contiene rigideces inherentes. El hecho de que el ejecutivo y el legislativo sean independientes el uno del otro puede generar entre ambos una relación de tensión e incluso de conflicto, y no de cooperación interinstitucional. Esta situación se agrava cuando el ejecutivo no controla una mayoría de 50% en el congreso, causando por consiguiente un problema de parálisis o conflicto interinstitucional, como sucedió con Allende en 1973 y con Siles Suazo en Bolivia, en 1985. Si la elección del presidente no depende del congreso, existe el problema acerca de cuál de los dos órganos tiene mayor legitimidad electoral. En un sistema parlamentario, el mandato del primer ministro emana del parlamento, de forma que el ejecutivo tenga que responder ante el legislativo, con lo que se crean los incentivos para una relación de colaboración y cooperación entre ambos órganos. Esta situación, arguyen los parlamentaristas, evita la polarización política interinstitucional y permite una eventual estabilidad política de largo plazo al régimen democrático.

Una rigidez adicional del presidencialismo es que, en momentos de crisis, un presidente impopular carece de incentivos para abandonar el cargo. Esta situación puede ser altamente desestabilizadora para el régimen, lo que puede ocasionar la intervención de fuerzas externas, como la militar, a menudo con el apoyo de sectores importantes de la sociedad. De cierta manera, éste fue el caso del golpe de estado contra Allende en 1973. Este argumento adquiere fuerza con el ejemplo de un presidente desacreditado en Venezuela y Brasil. En Bolivia, el impopular Siles Suazo, durante el apogeo de la crisis económica de 1985, decidió dimitir antes de que concluyera su mandato presidencial y convocó a elecciones anticipadas. El parlamentarismo, en la medida en que un voto de censura puede causar la caída del gobierno, cuenta, por el contrario, con la flexibilidad que le permite adaptarse a las circunstancias mediante un cambio en el ejecutivo, cuyo mandato depende del apoyo del parlamento. Además, se afirma que en el sistema presidencialista existe una concentración de poder en manos del ejecutivo, lo que introduce un elemento de suma cero en la elección pre-

sidencial, propiciando de esta manera las condiciones para una excesiva polarización política.

Otro problema del presidencialismo es que tiende a fomentar una política de estilo personalista, de manera que se vea perjudicado el desarrollo de partidos políticos fuertes e independientes, en relación con la preponderancia de la figura del líder sobre el programa político del partido que lo respalde. Esto, sin embargo, es cierto no sólo con respecto al presidencialismo, pues también se manifiesta en los sistemas parlamentarios. Un factor importante que contribuye a la sobrepersonalización del liderazgo político, tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo, es el destacado papel que desempeñan los medios de comunicación en la política actual.

El presidencialismo, sin embargo, ofrece algunas ventajas. En sociedades como las de América Latina, flageladas por problemas socio-económicos y de gobernabilidad, la rigidez temporal de un mandato presidencial fijo puede proporcionar el grado necesario de estabilidad y de continuidad que permita llevar a cabo la toma de decisiones complejas y políticamente delicadas en tiempos de crisis, mucho más que lo que permitiría el parlamentarismo, donde la inestabilidad del régimen es inherente al sistema.

Bolivia constituye un ejemplo de sistema presidencialista con elementos de tipo parlamentario. El más notorio de éstos es el sistema de elección presidencial, el cual establece que en el caso de que ningún candidato obtenga una mayoría de 50% en las elecciones generales, le corresponde al congreso electo elegir al presidente de los tres candidatos con mayor votación.<sup>9</sup> En los años cincuenta y sesenta no se manifestaba el problema de la mayoría presidencial debido a que el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) triunfaba con mayoría absoluta en todas las elecciones. La transición a la democracia, tras la retirada del general Banzer del poder en 1978, y la aparición de un multipartidismo exacerbado, puso en evidencia el problema de resolver elecciones presidenciales en las cuales ningún candidato alcanzaba una mayoría de 50 por ciento.

La democratización propició la proliferación de una multitud de partidos políticos, muchos de ellos alrededor de personalidades públicas, y todos con grandes (si bien ilusorias) expectativas de alcanzar el poder político. Entre otros factores que contribuyeron a la fragmentación par-

---

<sup>9</sup> Chile tuvo un sistema similar antes de 1973, pero tradicionalmente la mayoría relativa fue respetada y el candidato con más votos fue electo presidente.

tidaria, el MNR, desde 1964, había perdido su calidad de partido hegemónico. La transición política, después de un largo periodo de gobiernos autoritarios, desencadenó con fuerza una gran cantidad de demandas de tipo social y económico, generadas por las altas expectativas democráticas. Por otra parte, entre 1978 y 1985, los actores políticos principales manifestaban un dudoso y débil compromiso con un orden constitucional y democrático. Varios partidos políticos no descartaban la posibilidad de formar alianzas con fuerzas antidemocráticas en la pugna por el poder. Como resultado, Bolivia pasó desde 1978 hasta 1982 por una serie de regímenes militares, gobiernos civiles de corta duración, gobiernos interinos y, en general, por una gran inestabilidad política y, de modo creciente, económica.

En 1982 Siles Suazo fue electo presidente (con la votación de las elecciones de 1980, interrumpidas por el golpe militar del general García Meza). Siles Suazo encabezaba la UDP (Unidad Democrática Popular), una coalición heterogénea de partidos de centro-izquierda cuyos principales partidos eran el suyo, MNR-I (Movimiento Nacionalista de Izquierda), el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionario) y el PC (Partido Comunista). La coalición no controlaba 50% del congreso; Siles Suazo fue elegido para la presidencia con la votación de los partidos de la oposición de derecha. Sumado a esto, la severidad de la crisis económica, con una inflación que alcanzó 23 000% en 1985, y la deliberada táctica desestabilizadora de los partidos de oposición en el congreso, sobre todo el MNR de Paz Estenssoro y ADN (Acción Democrática Nacionalista) de Banzer, crearon una situación de agudo conflicto institucional entre el ejecutivo y la legislatura y, por último, una aguda crisis de ingobernabilidad.

Siles Suazo dimitió antes de concluir su mandato presidencial y se convocaron elecciones anticipadas en 1985. En éstas, Banzer, del ADN, alcanzó una mayoría de votos, pero no logró cruzar el umbral de 50%. Paz Estenssoro, quien quedó en segundo lugar, fue electo con el apoyo del MIR en el congreso. En un mes, el nuevo presidente estableció las bases para un modelo de *shock* ortodoxo en la economía de corte neoliberal, y formó una alianza con ADN, el llamado "Pacto por la democracia". En realidad, ésta no fue una coalición de gobierno formal, sino más bien un acuerdo de apoyo parlamentario por parte de ADN para el modelo económico de estabilización, a cambio de puestos importantes en el sector público y en el aparato del Estado y, por último, un acuerdo implícito de que el MNR apoyaría la candidatura de Banzer en las siguientes elecciones presidenciales (en 1989).

El "Pacto por la democracia", si bien quebró meses antes de las elecciones de 1989, marcó un cambio decisivo en el proceso de aprendizaje de los partidos políticos dentro del juego electoral y democrático, un proceso por el cual estaban aprendiendo a competir según las reglas del juego político y a utilizar el arreglo institucional formal en beneficio propio. Fue a partir de aquí que el ejecutivo asumió como necesario asegurarse un apoyo mayoritario en el congreso, a través de alianzas o coaliciones partidistas, con el fin de lograr un mínimo de gobernabilidad para la aprobación de leyes y, por último, para sostener el modelo económico "neoliberal". Este proceso de aprendizaje se reflejó claramente durante la contienda electoral de 1989, en la medida en que los principales competidores manifestaron un evidente reconocimiento de la necesidad de formar coaliciones mayoritarias para la elección del presidente —y, es más, coaliciones sostenibles durante el mandato presidencial—. Como consecuencia se formó la extraña coalición MIR-ADN (izquierda-derecha), que se mantuvo hasta las elecciones de 1993. De igual manera, las elecciones generales de 1993 produjeron otra coalición de gobierno mayoritaria entre el MNR, el MBL (Movimiento Bolivia Libre) y la UCS (Unión Cívica de Solidaridad), para llevar a Sánchez Lozada a la presidencia.

Por lo tanto el sistema, no obstante ser presidencialista, cuenta con un mecanismo interno que fomenta una política de consenso y de formación de coaliciones que se asemeja a los sistemas parlamentarios, ya que, cuando ningún candidato presidencial alcanza una mayoría absoluta en las elecciones generales, tiene la peculiaridad de que la elección del presidente recae en el congreso. Los aspectos peculiares del sistema político boliviano consisten en que pareciera haberse inculcado una mentalidad de formación de coaliciones, semejante a lo que se observa en sistemas parlamentarios multipartidistas, y más aún, en que estas alianzas políticas permanezcan mientras dura el mandato presidencial.

Así, en los años ochenta, en Bolivia se vio el establecimiento de una política de consenso y concertación; primero, a causa del hecho de que los principales partidos involucrados en el proceso de transición asumieron que la democracia les ofrecía mejores expectativas de poder y de realización de sus intereses (aunque estos mismos partidos en el pasado no dudaron en recurrir a medios antidemocráticos para llegar al poder); y segundo, las reglas formales del juego en un contexto multipartidista conducen a una política de coaliciones que implica la creación de consenso y, por otra parte, la distribución de cuotas de poder,

de manera que los partidos que logren pactar se sientan beneficiados y, por último, comprometidos con el régimen.

Cabe resaltar que si bien este arreglo institucional ha beneficiado el proceso de democratización, conforme crece en Bolivia la probabilidad de una reforma constitucional se discute la posible conveniencia de introducir el parlamentarismo. El líder del MNR, Sánchez Lozada, se reúne con el grupo académico de Linz y Valenzuela para discutir el tema. Estas reuniones reflejan el interés del líder político por mantenerse al corriente sobre el debate intelectual, pero no implican necesariamente un compromiso con la postura proparlamentaria ni de Sánchez Lozada ni de su partido, en el caso de que se lleve a cabo una reforma constitucional en Bolivia.<sup>10</sup> El principal partido de izquierda, el MBL, ha buscado introducir esta cuestión al debate sobre la reforma constitucional, sin embargo, no parece adoptar una postura bien definida respecto al tema. Tal vez más importante que el hecho de que se lleve a cabo o no una reforma constitucional es que haya una creciente conciencia e interés sobre las debilidades y las virtudes del actual arreglo constitucional.

El sistema para elegir al presidente varía de país a país, a lo largo de la región. El sistema de la "segunda vuelta", presente en la Constitución de 1979 de Perú, en Brasil y Guatemala, establece que si ningún candidato gana una mayoría absoluta, los dos candidatos con mayor votación participan en una segunda ronda electoral en la que se decide la presidencia.<sup>11</sup> Este sistema tiene la desventaja de que el presidente puede no disponer de un control mayoritario absoluto en el congreso. Dado que su elección no depende del apoyo en el congreso, tiende a existir una relación de tensión entre éste y el ejecutivo. La experiencia reciente de estos tres países confirma la inestabilidad política que puede ocasionar el sistema de la "segunda vuelta", contrario a lo que ocurre en Bolivia. Por consiguiente, el método específico de elección presidencial determinará en gran medida las expectativas de estabilidad de un

---

<sup>10</sup> De hecho, este grupo de académicos ha redactado un manuscrito de constitución para Bolivia que mantiene algunas estructuras presidenciales, pero introduce más mecanismos parlamentarios. Sin embargo, las perspectivas de que esta reforma se lleve a cabo no son nada claras.

<sup>11</sup> Brasil es un interesante ejemplo de un país donde el debate presidencialismo vs. parlamentarismo fue sometido a la votación en un referéndum nacional en 1993. El resultado fue a favor del presidencialismo. En Chile había existido tradicionalmente mucho debate alrededor de la idea de cambiar la Constitución hacia un sistema más parlamentario. Sin embargo, la presente Constitución da al presidente poderes muy extensos, lo cual fue resultado del papel de los militares y de la idea de que el primer presidente constitucional fuera Pinochet. A pesar de la presencia de este debate en Chile, no resulta probable que el parlamentarismo pueda convertirse en una realidad.

régimen presidencial. Esto debe servir de advertencia sobre el riesgo de una simplificación excesiva del debate presidencialismo *versus* parlamentarismo.

Por consiguiente, es obvio que la problemática de las reformas al sistema de gobierno debe analizarse en función de otras variables institucionales y no únicamente dentro de la dicotomía presidencialismo *versus* parlamentarismo. En gran medida, la manera en que funcionen el presidencialismo y el parlamentarismo será moldeada por la forma como operen los sistemas electorales y por el desarrollo histórico del sistema de partidos políticos (esto a su vez dependerá del efecto del sistema electoral sobre el desarrollo del sistema de partidos).

Este artículo no pretende examinar detalladamente la cuestión de sistemas electorales en América Latina, sin embargo, es apropiada una breve discusión al respecto, particularmente en el caso de Bolivia, donde ha sido tema de amplio debate político y donde se han realizado importantes reformas a raíz de los procesos electorales de 1985 y 1989.

## La reforma electoral

Los sistemas electorales son de gran relevancia para el análisis de los arreglos institucionales en las democracias. Después de todo, es a través de las elecciones ininterrumpidas, limpias y competidas que se puede canalizar la legitimación de un régimen democrático. Las elecciones son el vínculo esencial entre el electorado y la clase política. No cabe duda de que el tema electoral, en mayor o menor medida, ha sido ampliamente debatida en los procesos de democratización en la última década en América Latina.

Bolivia es un ejemplo donde el sistema electoral ha sido un tema político de gran importancia y donde la legislación electoral ha pasado por tres cambios significativos en la transición a la democracia, en 1980, 1986 y 1991. Los principales temas han girado en torno al funcionamiento de las cortes electorales, tanto a escala nacional como departamental, al procedimiento del conteo de los votos, y al sistema de asignación de escaños en el congreso.

La ley de 1986 estableció una corte electoral sumamente politizada en su composición. Los miembros de la corte fueron elegidos de tal manera que los tres partidos principales, MNR, ADN y MIR, tuvieron el control absoluto sobre las elecciones, permitiendo prácticas irregulares durante todo el proceso electoral. Éste concluyó con una considerable

falta de credibilidad respecto a los resultados de las elecciones generales de 1989, en las que, al parecer, el MIR y la ADN utilizaron su influencia en las cortes electorales para incrementar sus votos. Después de 1989, la indignación popular y de los partidos de oposición generaron la suficiente presión sobre la coalición gobernante de MIR-ADN para que se llegara a un acuerdo político con la oposición con el objetivo de preparar una nueva ley electoral. La ley de 1991 establece una corte electoral independiente. Sin duda, esto tuvo un efecto favorable en la credibilidad del proceso electoral, como lo manifestó la disminución del abstencionismo en las elecciones municipales de diciembre de 1991 y el notablemente mejorado proceso electoral de 1993.

Otras dos cuestiones importantes fueron el sistema de conteo de los votos y el tema de la representación proporcional. La legislación anterior a la ley electoral de 1980, y esta misma, permitieron, mediante un alto grado de proporcionalidad en el sistema, la proliferación de partidos en las contiendas electorales. La ley de 1986 redujo la proporcionalidad en el sistema de asignación de escaños en el congreso, en detrimento de los pequeños partidos. En retrospectiva, esto pudo tener el efecto positivo de reducir el número desmesurado de frentes políticos que participaban en las primeras y conflictivas elecciones de la transición, y contribuyó al fortalecimiento electoral de los tres partidos principales. Sin embargo, la legislación de 1986, en lo que se refiere a la asignación de escaños en el congreso, era ambigua, y la corte electoral dominada por el MIR, la ADN y el MNR, dio una interpretación de la ley que resultó desfavorable para los partidos pequeños. La ley de 1991 aumentó la proporcionalidad adoptando el sistema D'Hondt.

Lo interesante de las experiencias electorales del proceso democrático en Bolivia es que la preocupación por la legislación electoral y su reforma efectiva reflejan un cambio notorio en la manera como los actores políticos perciben las implicaciones políticas del sistema electoral como pieza clave de la pugna por el poder. En las elecciones de los años cincuenta y sesenta, cuando el MNR ganaba mayoritariamente en cada elección, había menos interés por el proceso mismo de la elección. Además, la pugna por el poder se determinaba menos en función de los resultados electorales y más como consecuencia de acuerdos logrados entre grupos de interés y las fuerzas políticas no electas; es decir, los sindicatos, los movimientos campesinos, las facciones políticas al interior del MNR y, por último, las fuerzas armadas. Conforme se vuelve más evidente que la pugna por el poder y la victoria política son determinadas por los resultados electorales, los procedimientos electorales

en Bolivia se tornan decisivos para los partidos contendientes y fomentan la búsqueda de una práctica y arreglo electorales que otorguen un mínimo de imparcialidad y limpieza a la contienda electoral.

Cabe destacar que la reforma electoral ha sido también consecuencia de la fuerte demanda social en favor de mejorar y "limpiar" el proceso electoral. Se trata de una sociedad más consciente de su papel como electorado y, por tanto, que exige que se le respete el voto.

Un tema no abordado en las distintas reformas ha sido el de las listas cerradas de los partidos políticos para la elección de diputados. El sistema de listas cerradas ha fomentado las prácticas internas verticales y autoritarias de los partidos políticos en Bolivia. La mayoría de las decisiones de partido se toman en la cúpula. Las divisiones de partido ocurren con mayor frecuencia a este mismo nivel, entre "caudillos" del partido, pues destaca el personalismo exacerbado de las formas partidarias. El predominio de estructuras verticales y poco democráticas ha dado lugar a que los partidos políticos no se perciban como canales de representación real del electorado, ya que se considera a los miembros del congreso demasiado sumisos ante las órdenes de la cúpula del partido y, por lo tanto, desleales a las demandas del electorado. Por otra parte, es precisamente este verticalismo el que ha permitido y facilitado los procesos de coalición interpartidaria, en la medida en que las cúpulas partidarias que entran en procesos de negociación y concertación logran imponer los términos de las coaliciones con mayor eficacia sobre sus respectivas estructuras.<sup>12</sup>

Como nunca antes, las democracias latinoamericanas de los últimos años han producido procesos electorales relativamente libres de fraude. Tanto en el ámbito de los partidos políticos como en el del electorado, quien con más firmeza que nunca exige que el voto sea respetado y sea limpio, hay una preocupación por la infraestructura electoral. Sin duda, las elecciones libres son un importante avance institucional hacia la consolidación democrática.

---

<sup>12</sup> En Brasil, uno de los problemas del debate constitucional en torno a si el sistema debe ser más parlamentario es que las cuestiones electorales no parecen estar vinculadas a este punto. Al parecer, la legislación electoral en Brasil no alimenta partidos fuertes y bien estructurados. Por el contrario, estimula la fragmentación de un sistema de partidos ya muy complejo.

## La reforma del poder judicial

Una de las principales áreas a las que es necesario remitirse en el tema de las reformas constitucionales es el papel que desempeña el poder judicial. En general, los sistemas judiciales latinoamericanos se caracterizan por ser débiles, sobre todo en su relación con el ejecutivo, aunque con ciertas excepciones. La teoría de la democracia, en general, sostiene que su consolidación dependerá en cierta medida de la existencia de un sistema efectivo de controles y equilibrios, donde el poder judicial desempeñe un papel central como protector de los principios constitucionales y contra el abuso de poder por parte de otras dependencias del Estado, ya sea bajo la forma de una corte suprema, o en la forma de un tribunal constitucional de algún tipo.

La literatura sobre el papel del poder judicial en la historia política de América Latina es muy limitada. Esto sugiere que el papel de dicho órgano ha sido de poca relevancia en el desarrollo político de estos países. En los estudios más recientes se le ha dado mayor atención a los problemas de violaciones de los derechos humanos, tema de gran importancia. Sin embargo, no se ha investigado sistemáticamente la relación entre el poder judicial y los demás poderes del Estado.<sup>13</sup>

En Bolivia, el poder judicial tradicionalmente ha sido débil. A lo largo de su historia constitucional el poder judicial ha ganado cierta independencia respecto a los otros poderes del Estado, pero aun así, está lejos de representar un órgano eficiente y confiable en sus funciones de administración de justicia y de garantía de derechos constitucionales. En general, el poder judicial ha sido sumiso ante el ejecutivo, lo cual quizá sea consecuencia de la larga historia de regímenes *de facto* en Bolivia. Por otra parte, la constitución y los códigos legales no le confieren poderes importantes de control constitucional a la Suprema Corte.

Durante los años ochenta, el tema de la reforma de este órgano judicial ha sido muy debatido. La crisis institucional de 1990-1991, cuando la Suprema Corte se enfrentó al ejecutivo acerca de la constitucionalidad de una ley, hizo más evidente la necesidad de reformar el poder judicial. Sin embargo, parece que hasta ahora hay poco consenso sobre qué dirección debe tomar dicha reforma, y se ha hecho más hincapié en temas tales como la profesionalización del aparato judicial,

---

<sup>13</sup> Joel G. Verner, "The Independence of the Supreme Courts in Latin America: A Review of the Literature", *Journal of Latin American Studies*, vol. 16, 1984, pp. 463-506. Éste presenta algunos de los puntos principales sobre el papel político del poder judicial en América Latina.

que al fortalecimiento del poder judicial respecto a su función de control constitucional.

En los últimos años del gobierno de Paz Zamora se aprobaron algunas reformas, como consecuencia, en parte, del conflicto entre el ejecutivo y el poder judicial en 1990-1991. Todavía no queda claro cómo sería abordado el tema del poder judicial en una reforma eventual de la constitución.

El tema del poder judicial es fundamental para una evaluación acertada de cualquier proceso de consolidación democrática. La administración de justicia y la relación de este órgano con las demás dependencias del Estado constituye uno de los puntos clave para evaluar el funcionamiento del estado de derecho y la realización efectiva de la normatividad constitucional. No obstante, es un punto escasamente tratado en la literatura sobre la transición a la democracia, pues es aquí donde radica la medida en que la clase política se somete a la ley. Por el contrario, lo que predomina en América Latina es una cultura política que tolera la impunidad en las altas esferas del poder político y donde resalta la falta de mecanismos de control de legalidad y constitucionalidad.

De igual importancia para la consolidación democrática y para la realización mínima de derechos constitucionales del ciudadano es el sistema de administración de la justicia. No cabe duda de que, en la medida en que la sociedad tenga un acceso mínimamente adecuado e imparcial a la legalidad y al sistema de justicia en igualdad de condiciones, será un factor de gran importancia, a fin de que estas sociedades puedan ser efectivamente incorporadas al proyecto político de la democracia constitucional.

Otros temas de la reforma institucional en discusión son los relacionados con la descentralización del Estado; la preocupación por el regionalismo y cómo incorporar ésta a los textos constitucionales; el papel del Estado en la economía; y la redefinición del papel de las fuerzas armadas en el orden constitucional. La manera como estos temas son tratados y la medida en que son pertinentes varía de país a país.

En Bolivia, una de las principales fuerzas impulsoras detrás del movimiento hacia la reforma de la constitución emana del modelo neoliberal iniciado en 1985 con el paquete de estabilización del gobierno de Paz Estenssoro. El modelo económico neoliberal y las políticas de liberalización y privatización, en cierta manera, han entrado en conflicto con la Constitución 1967. Ésta incorpora los principios de la Re-

volución de 1952, estableciendo un Estado nacionalista y en cierta medida intervencionista. La privatización de algunos sectores clave de la economía ha resultado problemática desde el punto de vista constitucional, y como consecuencia, han aumentado las demandas de inconstitucionalidad presentadas ante la Corte Suprema al respecto.

Los grupos regionalistas de los distintos departamentos de Bolivia, sobre todo de Santa Cruz, son otra fuente de presión en favor de la incorporación de la descentralización del poder político a la constitución. La Constitución de 1967 establece un Estado centralista.

Si bien han entrado todos estos temas en el debate sobre la reforma constitucional en Bolivia, es escaso el consenso sobre cuáles de éstos deberán ser reformados, y cómo reformarlos. El ambiente económico y político sugiere que los cambios fundamentales se relacionarán con el régimen económico y la eliminación de obstáculos para una liberalización y privatización más amplia de la economía. No se espera que una reforma de la constitución incluya cambios radicales en la configuración política del país. Pudiera ser el caso que, por el hecho de que la transición a la democracia haya superado severas crisis económicas e institucionales sin que durante la etapa inicial del proceso se recurriera al cambio institucional, la clase política experimente menos presión para realizar cambios radicales y que sean menos las expectativas pendientes del resultado de una reforma constitucional eventual.

Que la reforma de la constitución sea considerada hoy por hoy como una posibilidad, refleja varias cosas. Por el lado positivo, indica que las instituciones democráticas y las reglas del juego han adquirido una importancia nueva, sin precedentes en el desarrollo político del país. Ya sea que, por parte de la clase política, exista o no un compromiso real con la democracia, hay un convencimiento generalizado de que mediante la reforma y el perfeccionamiento de las instituciones, el régimen puede consolidarse. No es tanto un problema de que la Constitución de 1967 sea mala, sino más bien se trata de que la clase política responda a las presiones con la suficiente voluntad política para resolver los problemas de gobernabilidad, credibilidad, representatividad y legitimidad del régimen democrático.

Al igual que en gran parte de América Latina, en la opinión pública boliviana existe, hasta la fecha, un profundo desencanto hacia los logros de la democracia y hacia la clase política gobernante. Esto se refleja en elevados porcentajes de abstención, encuestas de opinión pública negativas y el éxito abrumador, a lo largo del continente, de personajes políticos neopopulistas. Por otra parte, puede rescatarse

cierto optimismo respecto a que, no obstante las persistentes deficiencias de los gobiernos electos, en la medida en que la gente mantiene una percepción de una clase política corrupta e ineficiente existe también, por parte de la sociedad, un convencimiento general de las ventajas de la democracia constitucional y de los beneficios potenciales que se derivan de un gobierno democrático.

Los medios de comunicación desempeñan un papel importante en la forma como se transmiten a la población los acontecimientos y los procesos políticos y, de esta manera, repercuten en el desarrollo de los valores políticos de la sociedad. Asimismo, el factor internacional es importante en un contexto donde la democracia liberal es considerada universalmente y de manera creciente como la única opción viable y deseable. Actualmente, la comunidad internacional fomenta con gran entusiasmo y vigor el desarrollo de la democracia, repartiendo incansables consejos sobre lo que se debe y no se debe hacer para lograr ésta. Los abanderados de la democracia liberal imparten fórmulas y recetas de tipo institucional y económico. Sobre lo primero, hacen hincapié grupos tales como círculos académicos e intelectuales bien intencionados y asociaciones de derechos humanos; sobre lo último, la comunidad financiera internacional con fuertes convicciones respecto de las agendas de política económica (principalmente el FMI y el Banco Mundial), pero menos consistentes en lo que se refiere a los criterios políticos y sociales de la democracia. Las presiones internacionales sobre los países en vías de democratización no son insignificantes (esto varía de país a país), y proporcionan un importante punto de referencia en cuanto al modelo de régimen al que se aspira, a saber, la democracia liberal. Por otra parte, no debe exagerarse la importancia de las presiones internacionales pues, finalmente, los procesos políticos e institucionales serán consecuencia del complejo engranaje que constituye la historia política y socioeconómica de cada país.

El desafío para el fortalecimiento de instituciones y para el arraigo de un régimen constitucional en un país empobrecido como Bolivia es grande frente al legado de profundos problemas estructurales. Recursos limitados y una economía frágil, una burocracia estatal ineficaz y una cultura política profundamente incrustada de clientelismo y prebendalismo, no son obstáculos menores para una democracia joven y para la búsqueda de la consolidación democrática-constitucional.

## **Conclusión**

Como la de otros países latinoamericanos, la historia constitucional de Bolivia se caracteriza por recurrentes tentativas por lograr la legitimación constitucional del poder político y, por otra parte, por el constante fracaso a la hora de cumplir con los principios consagrados en los textos constitucionales. Incluso los regímenes más autoritarios apelaron al discurso constitucional.

A partir de 1982, y sobre todo a partir de 1985, el proyecto político de la democracia parece representar la tentativa más sincera de gobierno constitucional y representativo en Bolivia. No solamente existe una opinión pública consciente de los beneficios de la democracia como modelo político, sino que los mismos detentadores del poder, con mayor sinceridad que en el pasado no tan lejano, parecen estar dispuestos a comprometerse con las reglas del juego democrático, a competir por el poder dentro de las limitaciones que supone la normativa constitucional.

En la sociedad hay indicios claros de la presencia de una mayor confianza y conciencia acerca de las ventajas del gobierno constitucional, no obstante el evidente desencanto ante las instituciones y los partidos políticos existentes. Igualmente, la comunidad política gobernante manifiesta un mayor sometimiento a las formas constitucionales. La élite política, aunque tal vez motivada originalmente por intereses de corto plazo, parece estar viviendo un proceso de aprendizaje respecto de las reglas que supone el juego constitucional, a las cuales se va sometiendo de manera creciente.

Esto es evidente a partir del desempeño de la democracia en Bolivia desde 1985 y de las reformas institucionales paulatinas que se han realizado hasta la fecha. Asimismo, el debate sobre la reforma constitucional, ya sea que tenga lugar o no, revela una creciente conciencia sobre la necesidad de resolver los problemas institucionales e incorporar mecanismos de control más eficaces que aporten una mayor transparencia en el ejercicio del poder.

En el caso boliviano, destacan algunos de los problemas que están siendo tratados en otros países o debieran ser atendidos a fin de que los proyectos democráticos actuales puedan ser sostenibles en el largo plazo. Las instituciones son importantes en la medida en que ellas conforman las prácticas democráticas y fomentan el afianzamiento de los valores democráticos en los grupos políticos que compiten por el poder. Mucho se puede lograr mediante la reforma paulatina de ciertas instituciones sin que esto implique reformar la constitución.

Sin embargo, existe el riesgo de que se le otorgue demasiada importancia a los aspectos formales e institucionales, pues es evidente que un texto constitucional perfecto no garantiza una democracia duradera, ni tampoco una democracia consolidada implica necesariamente la existencia de una constitución perfecta. Ciertamente, no existe un diseño constitucional ideal. Tan importante como el arreglo institucional "formal", es el proceso por el cual los actores políticos decidan o acepten someterse a las reglas del juego. Esto necesariamente será consecuencia de la interacción compleja de factores coyunturales en un momento de transición, y de procesos políticos y socioeconómicos de más largo plazo. Sin embargo, con el transcurso del tiempo y por medio de la repetición de prácticas democráticas, puede suceder que las instituciones democráticas, adecuadamente implantadas, lleguen a constituir la base normativa del régimen, y que el constitucionalismo se fortalezca sustantivamente y logre penetrar la cultura política nacional.

Hasta ahora, la experiencia boliviana ha demostrado desde 1985 un desarrollo positivo tanto de las instituciones formales mismas como del proceso de aprendizaje de la clase política para aprender a vivir según las reglas del juego. Por lo menos en la práctica y el discurso político, y en el ámbito de la vida pública, los logros democráticos no son despreciables. No obstante, un análisis del constitucionalismo, si bien permite que sea posible implantar las reglas "adecuadas", consagradas en una constitución, e incluso que estas reglas sean realmente promovidas y que lleguen a conformar la norma de la práctica política, no proporciona necesariamente una solución para su adecuada aplicación en una sociedad que públicamente venera las formalidades, pero en el ámbito privado ignora el espíritu de la letra escrita. No basta con observar las formas institucionales para llegar a entender y a evaluar los valores políticos. La cultura política no puede ser modificada de la noche a la mañana. Incluso si, formalmente, las reglas son puestas en práctica, ellas no garantizarán, por sí mismas, una cultura política que sea compatible con el espíritu y los principios de la democracia constitucional. De ninguna manera es evidente que una cultura política democrática pueda desarrollarse con base en los arreglos institucionales, por muy perfectos que estos sean. El problema de lograr un fuerte arraigo de la democracia constitucional en todos los sectores de la sociedad es exacerbado por los obstáculos estructurales de la consolidación democrática posterior a la "década perdida" de los años ochenta, y las crecientes demandas sociales.

El debate en torno al constitucionalismo y el fortalecimiento de

instituciones políticas es "la última moda" en América Latina. Incluso es posible que en realidad se estén realizando cambios verdaderamente fundamentales en las nuevas democracias, que logren reforzar el reciente apego por el constitucionalismo democrático. En la medida en que el actual arreglo institucional forje la cultura y el comportamiento políticos, será razonable afirmar que, como nunca antes, el interés por la reforma institucional de los años ochenta y los cambios que se están poniendo en práctica tienen un mayor alcance e inducen a la consolidación de la democracia. La preocupación por mejorar los procesos electorales en Bolivia en los últimos años, lo mismo que en otros países de América Latina, es un ejemplo de esto y constituye un avance significativo. Es de gran importancia que la población sienta que puede votar y que su voto será respetado. Esto no soluciona todos los problemas de la representación política ni asegura un eficaz encauzamiento de las demandas electorales, pero supone un serio avance hacia la legitimización de los nuevos regímenes democráticos.

Una evaluación de los procesos de consolidación democrática y de la reforma constitucional de las democracias recientes de América Latina, requiere de un horizonte de tiempo de más largo plazo. Si bien las preocupaciones actuales por cuestiones institucionales indudablemente son positivas y de gran importancia para las perspectivas de un régimen de democracia liberal, no cabe duda de que una consolidación de largo plazo de la democracia constitucional dependerá del complejo engranaje de factores que abarcará forzosamente tanto lo exclusivamente institucional como las dimensiones económicas, sociales e internacionales del desarrollo político.