



Cuestiones Constitucionales

ISSN: 1405-9193

rmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

México

Martínez, Rafael

La atípica elección presidencial boliviana

Cuestiones Constitucionales, núm. 10, enero-junio, 2004, pp. 33-91

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA ATÍPICA ELECCIÓN PRESIDENCIAL BOLIVIANA

Rafael MARTÍNEZ*

RESUMEN: El presente estudio de caso pretende, tras un somero análisis del sistema político boliviano a través de su sistema de gobierno, su sistema de partidos y su sistema electoral, centrarse en su atípico sistema electoral presidencial para intentar medir si genera efectos similares a los que se atribuyen a la doble vuelta, y si es, por tanto, integrable en las variantes de la doble vuelta. Para lograr este objetivo, el autor se detiene a estudiar la compatibilidad entre un sistema de gobierno presidencial y un sistema electivo evidentemente parlamentario, a analizar las diversas propuestas de reforma que ha habido desde el inicio de la reforma constitucional en el 2000, y a calibrar si la reforma constitucional de 1994, que modificó el sistema electoral para elecciones generales, tiene algún impacto sobre el sistema de partidos que complementa o elimina los que pueda generar el sistema electivo presidencial.

***ABSTRACT:** This study intends, after an overview analysis of the Bolivian political system through its government political party and election systems to focus on its atypical presidential election system to try to moderate and to see if it generates similar effects to those attributed to the second round (Ballotage) and if it is integrable in the variables of ballotage. In order to reach this goal, the author studies the compatibility between a presidential and an elective parliamentary system. He also analyzes the different amendment proposals that had taken place since the beginning of the constitutional reform of 2000, and he studies as well if the constitutional reform of 1994, that modified the electoral system for the general elections, has some impact over the political parties system that completes or eliminates the ones that can be generated by the presidential elective system.*

* Universidad de Barcelona, España.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace tiempo he trabajado y escrito sobre sistemas de gobierno y sobre la fórmula electoral de doble vuelta, y por esto América Latina no ha sido ajena a mis investigaciones. Pero es que además, esta área geográfica brinda un inmenso laboratorio politológico-institucional lleno de peculiaridades y atipicidades a las que cada vez acudo con mayor interés y dedicación. Este ha sido el caso de la elección presidencial de Bolivia. Elección que se celebra con una segunda vuelta en la sede del congreso. ¿Pero, es un sistema de doble vuelta? Si lo es, ¿responde a los efectos que esta fórmula habitualmente emana? ¿Tiene algún sentido ese mecanismo parlamentario en un sistema presidencial? ¿Han existido o existen intentos de reformarlo?

Normalmente, cuando hablamos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta nos referimos al modelo de *Majority-Runoff* (el elegido deberá alcanzar mayoría absoluta en una primera jornada de votación, de no alcanzarse ésta se celebrará una segunda votación en la que sólo se exigirá mayoría relativa, y a la que sólo accederán como candidatos los dos más votados en primera votación). Por otro lado, Costa Rica, Nicaragua, Argentina y Bolivia no utilizan ésta fórmula, pero tampoco acuden al tradicional mecanismo anglosajón de *plurality* o al australiano *alternative vote*. ¿Cómo definir entonces sus sistemas electorales presidenciales? Tenía dos opciones: *a) Arguir* que son mecanismos atípicos y únicos, y que por lo tanto al no ser integrables en ninguna de las preexistentes categorías, merecen un tratamiento aislado, o *b) Si es posible, intentar integrarlos en alguno de los sistemas conocidos*, de tal suerte que nos permita su análisis. Lógicamente he optado por la segunda vía. Para esto, redefino la doble vuelta como “el sistema electoral que se articula con la potencialidad de dos momentos procedimentales diferenciados para la elección”. Sobre la base de esa ambigüedad, lo que propongo, recogiendo todos los sistemas políticos del área que no utilizan la mayoría relativa (*plurality*) para la elección del presidente, es establecer las siguientes tipologías:

a) Majority-Runoff (Uruguay, Brasil, Chile, Colombia, Perú, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Ecuador).

b) Sistemas de doble vuelta sin mayoría absoluta pero con doble exigencia en primera —porcentaje mínimo exigido más distancia determinada respecto del segundo más votado— (Argentina y Nicaragua).

c) Sistemas de doble vuelta con mayoría absoluta en primera, pero con segunda vuelta parlamentaria (Bolivia).

d) Sistemas de doble vuelta sin mayoría absoluta en primera, pero con un porcentaje mínimo exigido (Costa Rica).

Este ambicioso plan exige realizar previamente estudios individualizados de caso, con los cuales poder ejercitar luego la comparación, y no es otro mi propósito. El siguiente estudio de caso sobre Bolivia define el sistema político sobre la base de los tres parámetros postulados por Lijphart:¹ sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno. El conocimiento de esta realidad es la que me permitirá analizar con mayor concreción si el actual sistema electoral presidencial boliviano se ajusta a lo que en otros lugares he cifrado² como efectos de la fórmula electoral de doble vuelta. Por otro lado, el análisis de un sistema de gobierno de tendencia presidencial y de un sistema electoral que, sin mayor profundización, parece a todas luces parlamentario seguro, ha de ser cuando menos cuestionado, pese a que los polítólogos bolivianos veneran las bondades balsámicas de esta extraña alquimia.

II. VISIÓN GENERAL

1. Breve introducción histórico-política reciente

Bolivia se conforma como república en 1825. Además de ser una nación del altiplano, o precisamente por esto, se trata del país más multietnico de toda América; no en vano, los aymara y los quechua suponen actualmente el 60% de la población, siendo la población blanca —predominante en todo el continente— escasamente un quinto del total. Su principal fuente de riqueza han sido las explotaciones de plata y estaño. Incluso, las bases de un moderno sistema de partidos y la dinámica de competición partidista fueron generadas, a finales del siglo XIX, por agrupaciones políticas vinculadas a los productores de plata o estaño.³

¹ Lijphart, Arend, *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, 1994.

² Martínez, R., "Efectos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 82, 1998.

³ Gamarrá, E. A. y Malloy, J. M., "The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia", en Mainwaring, S. y Scully, T. R. (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, California, Standford University Press, 1995, pp. 399-433.

Así el PL (Partido Liberal) estaba entroncado en la oligarquía del estaño, mientras que la vieja oligarquía de la plata lo estaba al PC (Partido Conservador). Pronto, la oligarquía del estaño se unió a la oligarquía terrateniente, y juntas dominaron la política y economía nacional hasta 1930, excluyendo tanto a indígenas como a las clases trabajadoras.

Los años treinta, durante los cuales se desarrolla la guerra del Chaco contra Paraguay (1932-5), suponen un antes y un después en la historia política boliviana. Desde entonces, las siguientes cinco décadas han estado dominadas por partidos trotskistas. Así, en 1941, fundado por Guevara Arce, Siles Zuazo y Paz Estensoro surge el MNR (Movimiento Nacional Revolucionario), “*movimiento antifeudal, anticapitalista y antioligárquico*”.⁴ Éste, en contraste con otros grupos de izquierda, como el PIR (Partido de Izquierda Revolucionaria), carecía de coherencia ideológica y programática, pero los gobiernos del coronel Gualberto Villaroel (acusados por Estados Unidos de América de colaboracionismo nazi) hacen posible alcanzarla y acercarse a las clases medias, a los trabajadores ferroviarios, a los mineros y a los obreros industriales.

En la década de los años cincuenta, inspirándose en el PRI, el MNR emuló el modelo de control social mexicano: “rechazó la competencia pluralista e impuso un sistema de Estado-centro basado de facto en el control operativo de un partido único tras una fachada institucional democrática y procedimientos electorales”.⁵

En los años sesenta, además de la llegada y posterior captura del “Che” en Bolivia, se reestablecieron los principios liberales democráticos —que no evitó el clientelismo parlamentario— y se institucionalizó el modelo de desarrollo capitalista gracias al nuevo texto constitucional de 1961; pero al amparo del mismo, el MNR constitucionalizó actos revolucionarios previos, como la nacionalización de la minería y la reforma agraria. En la misma década se produjo una importante reforma de las fuerzas armadas, pero a diferencia de México, el MNR nunca controló al ejército bajo autoridad civil, y esto sin duda facilitó que en 1964 una alianza de civiles y militares depusiese al presidente Paz Estensoro e instaurasen al general Barrientos Ortúñoz en la Presidencia. También, en esta década nace el COB (Central Obrera Boliviana) que garantizó el fuero y control sindical.

⁴ *Ibidem*. p. 401.

⁵ *Ibidem*, p. 403.

Hasta 1982 se desarrolló un periodo “burocrático-autoritario-clientelar”⁶ en el que hubo nueve presidentes diferentes, contando con que sólo Bánzer estuvo siete años (véase cuadro 1 en la página siguiente). Los 18 años de periodo de dominación militar no supusieron, sin embargo, una reversión de las grandes reformas revolucionarias del MNR. En todo este tiempo, los militares no aportaron nada distinto a lo creado por los civiles, pero, en cambio, en estos mismos 18 años, la economía creció constantemente. Entre 64 y 69 (año de la muerte de Barrientos en accidente aéreo), el Ejecutivo era autoritario a pesar de la existencia formal de partidos e instituciones; de hecho, Barrientos articuló el FRB (Frente de Revolución Boliviana) frente civil político para controlar las actividades del congreso y actuar como un partido hegemónico. A la muerte del presidente, el FRB se fraccionaliza y triunfa la postulación del general Alfredo Ovando. Éste optó por copiar el modelo reformista militar del general Velasco Alvarado en Perú, y nacionalizó las petroleras, pasó por encima de los partidos, entregó el poder a civiles independientes y permitió la reaparición, en primer plano político, de obreros y campesinos a través del COB y el FSTMB (Federación Sindical de Trabajadores de la Minería Bolivianos).

En 1970, una serie casi cómica de golpes y contragolpes quita a Ovando e instala al general radical de izquierda —aún más— Juan José Torres, quien postuló la creación de asambleas populares al estilo de los *soviets*. En 1971, el general Hugo Bánzer Suárez se hace del poder, y articula un Frente Popular Nacional que, además de empresarios y militares, contó con el MNR de Paz Estensoro y el FSB.⁷ Con ellos formó un régimen anti-izquierdista y excluyente, régimen que imitó lo regímenes burocrático-autoritarios del cono sur americano. Reimpuso el capitalismo y un régimen neopatrimonial —se instaló la lógica de la prebenda y el proceso institucional de descomposición alcanzó niveles insostenibles, niveles que anuncian la capacidad predadora de los diversos caudillos—.

Entre 1978 y 1982 hubo siete gobiernos militares y dos duros gobiernos de civiles. Se intentó configurar un sistema democrático; pero el

⁶ Alcántara, *Sistemas políticos de América Latina*, vol. 1: *América del Sur*, Madrid, Tecnos, 1999.

⁷ El MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) de Paz Zamora, el MNRI (facción izquierdista del MNR) de Siles Zuazo, y el estalinista PCB (Partido Comunista de Bolivia) ejercieron de oposición al régimen.

Cuadro 1. Presidentes bolivianos (1971-2002)

<i>Periodo</i>	<i>Presidente</i>
1971-1978	General Hugo Bánzer Suárez*
1978	General Juan Pereda Asbún*
1978-1979	General David Padilla*
1979	Walter Guevara Arce
1979	Coronel Alberto Natusch*
1979-1980	Lidia Gueiler Tejada
1980-1981	General Luis García Meza*
1981-1982	General Celso Torrelio*
1982	General Guido Vildoso*
1982-1985	Hernán Siles Zuazo
1985-1989	Víctor Paz Estensoro
1989-1993	Jaime Paz Zamora
1993-1997	Gonzalo Sánchez de Lozada
1997-2002	Hugo Bánzer Suárez
2002-?	Gonzalo Sánchez de Lozada

FUENTE: Gamarra, E. A., "Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia", en Mainwaring, S. y Shugart, Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, p. 366, y Gamarra, E. A. y Malloy, J. M., "The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia", en Mainwaring, S. y Scully, T. R. (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, California, Stanford University Press, 1995, p. 431.

* Accede al poder de facto.

presidente Guevara Arce se negó a aceptar los resultados de las elecciones de 1980 y a abandonar el poder, hubo un golpe de Estado en 1981, otro en el 82. A finales de octubre de 1982, se reconocen los resultados de las elecciones de 1980 y cabe decir que se inició la transición a la democracia. Siles Zuazo, elegido presidente por el congreso, organizó una coalición multipartidista de izquierdas que contó con el MNRI y el PCB, a la que nunca controló. Tuvo más de ochenta ministros en tres años, y no pudo ni con los grupos sociales ni con la economía. De hecho, el siguiente presidente tuvo que hacer frente a una hiperinflación de 20,000% en 1985.

Desde entonces se han celebrado cinco elecciones presidenciales y cinco legislativas (véase cuadros 2 y 3 en las siguientes páginas). Gracias a éstas se ha ido configurando un nuevo sistema de partidos que guarda reminiscencias con el anterior; pero en el que además de emerger y desaparecer constantemente partidos, los existentes no mantienen un caudal de votos estable, como ya veremos.

Otros muchos elementos marcan la debilidad institucional de Bolivia en este periodo. Por ejemplo, los sentimientos separatistas de Santa Cruz, en donde los comités cívicos han suplantado en ocho años a los partidos políticos. Como respuesta a esto, desde 1985, los partidos políticos han integrado a gran cantidad de miembros de los comités en sus listas. No en vano, el descrédito de la política y sobre todo de los políticos⁸ ha depuesto a los partidos como principales actores de juego en la resolución de conflictos. Antes que ellos, en la interacción entre la sociedad civil y el Estado, están los comités cívicos regionales, las uniones y sindicatos, la confederación de empresarios y el COB. Otro problema, fuertemente vinculado al anterior, ha sido cómo controlar la extensión del aparato estatal y el desbordante crecimiento del clientelismo.

Un nuevo elemento del cisma ha sido la elección presidencial con segunda vuelta congresual. A partir de 1985, se rompió la inercia de ratificar en Parlamento la decisión popular expresada en primera vuelta, con lo cual comenzó un nuevo y complejo juego político. Juego que desactiva la realidad del sistema de *plurality* que se venía jugando, pese a la existencia de esta atípica segunda vuelta. Como muestra de estas nuevas reglas de juego, basten las elecciones presidenciales de 1985 en

⁸ Torcal, M., "La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica" *Instituciones y Desarrollo*, núms. 8 y 9, 2001, pp. 1-28.

Cuadro 2. Frecuencia electoral desde 1951 en adelante

<i>Año</i>	<i>Elecciones presidenciales</i>	<i>Elecciones generales</i>
1951	X	X
1956	X	X
1960	X	X
1964	X	X
1966	X	X
1978	X	X
1979	X	X
1980	X	X
1985	X	X
1989	X	X
1993	X	X
1997	X	X
2002	X	X

FUENTE: Lijphart, *Elections Archive*; Gamarra, E. A., “Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia”, en Mainwaring, S. y Shugart, Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, pp. 363-393. Véase www.ObservatorioElectoral.org. Elaboración propia.

Cuadro 3. Censo y abstención boliviana (1951-2002)

<i>Año</i>	<i>Población</i>	<i>Votantes potenciales</i>	<i>Votantes registrados</i>	<i>Votos emitidos</i>	<i>Abstención* (%)</i>
1951	3,019,031	ND	204,649	126,123	38.4
1956	3,250,000	ND	1,119,047	955,349	14.6
1960	3,450,000	ND	1,300,000	987,730	24.0
1964	3,604,165	ND	ND	1,297,249	-
1966	3,748,000	ND	1,270,611	1,099,994	13.4
1978	4,850,000	ND	1,922,556	1,971,968	-2.6
1979	5,253,624	ND	1,876,920	1,693,233	9.8
1980	5,570,109	2,525,000	2,004,284	1,489,484	25.9
1985	6,429,226	2,931,123	2,108,457	1,728,365	18.0
1989	7,125,000	3,191,000	2,136,560	1,573,790	26.3
1993	ND	3,789,602	2,399,197	1,731,309	27.8
1997	ND	4,248,303	3,255,501	2,321,117	28.6
2002	(+) 8,400,000	ND	4,155,055	2,994,065	27.9

FUENTE: Gamarrá, E. A., "Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia", en Mainwaring, S. y Shugart, Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, p. 366. Véase www.cne.org (Consejo Nacional Electoral). Elaboración propia.

ND: No disponible.

* La abstención ha sido calculada sobre los votantes inscritos.

las que el MNR, con el apoyo del MIR, obtuvo la presidencia para Víctor Paz Estensoro, quien había sido el segundo candidato presidencial en votos, aunque con esto el MNR obtuvo el primer puesto en escaños. A través de la acción de gobierno, éste impulsó la Nueva Política Económica que implicó *a) La liberalización de la economía, b) El ascenso del sector privado a actor central del mercado y c) La recuperación del control de las empresas clave del Estado.* En poco tiempo una crisis interna del MIR hizo posible el relevo de Hernán Siles Zuazo por Jaime Paz Zamora, y el abandono del apoyo parlamentario al gobierno por parte de un MIR que se fue a la oposición. En ese nuevo y controvertido escenario, el presidente rubricó un pacto con el ADN de Bánzer Suárez: el “Pacto por la Democracia”, auténtico acuerdo de legislatura de apoyo al gobierno del MNR. El acuerdo contenía una cláusula por la que el MNR apoyaría a Bánzer en la siguiente elección. Sin embargo, en enero de 1986, Paz Estensoro colocó a Sánchez de Lozada como primer ministro para asuntos económicos y a Bedregal como primer ministro para asuntos exteriores. Esto generó que el apoyo del MNR al ADN para 1989 se desvaneciera con el tiempo,⁹ y que de cara a las elecciones presidenciales de 1989, la disputa entre Sánchez y Bedregal por ser candidato fuese dura. Ganó Sánchez y también las elecciones; pero ante la falta del pactado apoyo del MNR al ADN, éste buscó apoyos en el MIR y ambos —MIR y ADN— firmaron el “Acuerdo Patriótico” que, a diferencia del “Pacto por la democracia”, presentaba poca coherencia, sobre todo en economía, y sostuvo un gobierno incapaz de crecer y se articuló una fuerte crisis institucional. Con un acuerdo de legislatura de apoyo parlamentario al gobierno que le otorga la presidencia a Jaime Paz Zamora del MIR, tercero en votos en primera vuelta, al ADN le corresponden diez de los dieciocho ministerios, y al MNR y su candidato Gonzalo Sánchez de Lozada —el más votado en primera vuelta— el liderazgo de la oposición.¹⁰

⁹ El pacto reforzó la idea de mecenazgo del sistema de partidos. No obstante, para Gamarra y Malloy: “It also proved increasingly difficult to maintain central discipline over the patronage-hungry party machines”. Gamarra, E. A. y Malloy, J. M., *op. cit.*, nota 3, p. 416.

¹⁰ Cuentan Gamarra y Malloy que en esas fechas se contaba con malicia que los tres candidatos visitaron a la Virgen de Urkupiña para pedirle cada uno un deseo que fue cumplido. Sánchez de Lozada pidió ganar las elecciones, Paz Zamora, ser presidente, y Bánzer gobernar el país. La generosa virgen les concedió el deseo a los tres. Sin duda un generoso milagro. *Ibidem*, p. 413.

La precaria situación de MNR, ADN y MIR, tras las elecciones de 1989, provocó el surgimiento de los populismos de Condepas (Conciencia de Patria) y UCS (Unión Cívica Solidaridad). Ambos surgen concentrados electoralmente en las circunscripciones de La Paz y Santa Cruz, y movilizan a los sectores marginales de estos respectivos lugares.¹¹ Ante los comicios, Condepas apoyó a ADN-MIR a cambio de controlar la Corporación de Desarrollo de La Paz. UCS se inclinó por el MNR con la idea de alcanzar el poder en 1993. Finalmente, se produjo una victoria incontestable del MNR, que al principio Bánzer no quiso reconocer. Sánchez de Lozada contó con factores que le ayudaron: la corrupción gubernamental y presentar como vicepresidente a un indio aymara, candidato a presidente en las presidenciales de 1989 por el indigenista MRTKL (Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación). MNR y UCS firman el “Pacto de la Gobernabilidad”, y MNR y MBL firman “Pacto por el Cambio”. Ambos pactos y sus pertinentes repartos del botín político demuestran que en Bolivia la patrimonialización de la política es más importante que el debate de ideas. Tras la debacle de ADN y MIR, que se presentaron unidos bajo la coalición electoral “Acuerdo Patriótico”, sólo Condepas quedó como oposición gubernamental. El tripartito emprendió el “Plan de todos” sobre siete pilares: *a)* Atraer inversión, *b)* Creación de puestos trabajo, *c)* Incrementar la participación popular, *d)* Asegurar la estabilidad económica, *e)*, Incrementar la sanidad y la educación, *f)* Cambiar el rol del gobierno y *g)* Combatir la corrupción. Entre sus problemas cabe destacar: *a)* La fragilidad de la coalición, *b)* El tiempo de las reformas, o *c)* Que el líder de UCS se mató en accidente y el partido casi desapareció. Pese a esta debilidad, en los primeros 12 meses hizo aprobar leyes de reestructuración de gabinete, de capitalización, de participación popular, de reforma educativa, así como enmiendas constitucionales que reformaban el sistema electoral parlamentario y presidencial.¹² Estas últimas suponían la elección directa de la mitad de la cámara y el incremento de duración del mandato la segunda vuelta con sólo dos candidatos y no tres.

¹¹ Estamos hablando de un país que en 1990 presenta una tasa de analfabetismo del 20%.

¹² Es destacable el proceso descentralizador que impulsa la municipalidad y fortalece la participación cívica en el proceso decisional. Éste se inició con la Ley de Participación Popular de 1994 y continuó con la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 (CEPAL/GTZ, 2000).

No será hasta 1997, y tras haber perdido cinco comicios presidenciales, que el ex dictador Bánzer, candidato por ADN, gane las elecciones. ADN pactó con MIR, UCS y Condepas los apoyos parlamentarios necesarios para disponer de mayoría holgada en el Parlamento. Sin embargo, en 1998 Condepas abandonó la coalición, y en 2001 se produjo la dimisión de Bánzer, y el ascenso a la presidencia del hasta entonces vicepresidente Jorge Quiroga. Bánzer fue víctima de su propia dinámica de apertura popular. Propuso un ambicioso plan de cambio denominado “Diálogo nacional 2000”, en el que implicó a toda la sociedad civil.¹³ Se suponía que el fruto de todo ese proceso de debate y reflexión público se convertirían en realidad a través de la ley del mismo nombre y de la propuesta presidencial: “50 reformas a la Constitución Política del Estado”. En cambio, las principales y casi unánimes demandas del pueblo boliviano en DN 2000 fueron eliminadas en el anteproyecto de ley de diálogo nacional que el Ejecutivo presentó en febrero de 2001 al congreso y en las presidenciales 50 reformas a la CPE.¹⁴ En este contexto de apertura a la participación y de decepción fue nombrado por el presidente del Parlamento y vicepresidente de la república, en abril de 2001, el Consejo Ciudadano para la Reforma de la Constitución Política del Estado¹⁵ que tenía por función elaborar un Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional —requisito previo necesario para aprobar la reforma constitucional según la Constitución boliviana (artículo 230 y ss.)— sistematizando la mayor participación ciudadana posible.¹⁶ El Consejo

¹³ El plan tiene su precedente en el Plan Nacional de Gobernabilidad que aprobó el gobierno de Sánchez de Lozada, en su primer mandato, y que Bánzer prorrogó con el Plan de Gobernabilidad. Planes que pretendían fortalecer al congreso elevando su representatividad y su capacidad de trabajo, lo que mejoraría su imagen ante la ciudadanía y fortalecería la democracia.

¹⁴ El Comité Pro-Santa Cruz, en abril de 2001, elaboró el *Manifiesto sobre la ‘Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza’ y el ‘Diálogo Nacional 2000’* en el que acusaba al Ejecutivo de soslayar en sus proyectos las peticiones populares. Entre estas ausencias notorias eran a su juicio destacables *a) la exigencia de descentralización real política y administrativa, b) la elección directa de los prefectos y consejeros departamentales, c) la eliminación del monopolio de los partidos, d) crear democracia directa, por ejemplo, con el referéndum, e) eliminar la impunidad y la corrupción, f) implementar la carrera de funcionario...*

¹⁵ Compuesto por Luis Ossio, ex-vicepresidente de la república; Waldo Albarracín, presidente de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos; Jorge Asbún, presidente de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales; Pablo Dermizaky, ex-presidente del Tribunal Constitucional; Carlos Gerke, rector de la Universidad Católica Boliviana; Carlos Mesa, comunicador social; María Antonieta Pizza, presidenta nacional del Colegio de Abogados; Juan Carlos Urenda, miembro del Consejo Consultivo, y Martha Urioste de Aguirre, del Centro de Promoción del Laicado.

¹⁶ “Asesorar, apoyar promover y garantizar la participación ciudadana e institucional en la

comenzó sus tareas en mayo, y en noviembre ya tenía redactado el anteproyecto solicitado. Entre tanto, a los tres meses de iniciada la tarea, se produce la dimisión de Bánzer, y Quiroga, a la sazón vicepresidente, asume la presidencia con un talante de apertura cívica: “necesitamos una nueva Constitución que fomente una mayor participación ciudadana. Que elimine el monopolio de los partidos políticos...”. El Anteproyecto fue convertido en Ley en agosto de 2002, momento en el que se inició el definitivo procedimiento jurídico necesario para culminar esta azarosa y consensuada reforma constitucional, y que el ya nuevo presidente boliviano Sánchez de Lozada aprovechó para explicitar que:

La aprobación de esta Ley de Reforma Constitucional constituirá una señal poderosa de nuestra voluntad de transformar el régimen político jurídico de la república con una clara perspectiva de equidad e inclusión social y participación ciudadana. Se trata de recuperar la dignidad de la política y la confianza de la gente en ella. Esta reforma puede contribuir de manera importante al logro de ese objetivo de interés nacional.¹⁷

En junio de 2002 se ha celebrado el último proceso electoral boliviano. Proceso que ha supuesto un sensible cambio en el sistema de partidos y que ha llevado a Sánchez de Lozada de nuevo a la Presidencia. La muerte del ex-presidente Hugo Bánzer este año, unido a la nefasta gestión del gobierno que encabezó, incapaz de ver más allá de sus intereses particulares, han provocado un severo golpe electoral para ADN (3,4% de los votos y 4 escaños). Por otro lado, los populistas UCS y Condepas han corrido similar suerte, 5,5% y 0,36% de los votos respectivamente, lo que deja al último sin personalidad jurídica. En cambio, han irrumpido en la escena política el NFR (Nueva Fuerza Republicana) y el MAS (Movimiento al Socialismo). El primero es un partido neopopulista y personalista, encabezado por Manfred Reyes Vila, ex-capitán del ejército comprometido con la sangrienta dictadura militar de García Meza, un

reflexión, debate y elaboración de recomendaciones que permitan al Honorable Congreso Nacional, contar con antecedentes e información útil y oportuna para efectuar la reforma de la Constitución Política del Estado”. Artículo tercero, Resolución de Presidencia del Congreso Nacional núm. 8/2000-2001.

¹⁷ Carta enviada por el presidente de la república el 31 de agosto de 2002 en la que, en cumplimiento del artículo 231 de la Constitución, pide al vicepresidente, en su calidad de presidente del Congreso Nacional, el tratamiento de la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional.

híbrido de Bánzer (ADN) y Palenque (Condepa) muy próximo a los postulados del venezolano Chávez.¹⁸ El MAS, dirigido por Evo Morales (expulsado del Parlamento en febrero de 2002, acusado de haber provocado violentos disturbios de los que resultaron muertos policías y militares), representa la transformación del movimiento cocalero que se presentó en 1997 bajo las siglas de Izquierda Unida —cuatro diputados—, es un movimiento fuertemente antisistema que a finales de enero de 2003, y tras noventa días de tregua, ha encabezado junto con los sindicatos campesinos una revuelta que se cobró seis muertes, docenas de heridos y más de setecientas detenciones. En febrero, impopulares medidas fiscales impulsadas por el gobierno de Sánchez de Lozada pusieron en pie de guerra a una policía que sólo tras rudos enfrentamientos con el ejército depuso su actitud, no sin mermar por el camino el crédito político del presidente y puede que incluso el de la democracia en el país.

La victoria en 2002 ha ido a manos del MNR de Sánchez de Lozada que tras décadas de rencillas históricas con el MIR ha sido capaz de rubricar con éste el “Pacto por Bolivia” —llamado por la prensa matrimonio sin amor— y junto con los apoyos de UCS y ADN, cinco y cuatro escaños respectivamente, alcanzar la mayoría absoluta en el Parlamento. El resultado final es un nuevo panorama político: *a)* En el que el trío ADN, MNR y MIR que ha vehiculado toda la transición se difumina, *b)* En el que fuerzas políticas populistas que emergieron en los noventa, Condepa y UCS, dejan paso a otras, también populistas, que cobran fuerza ahora, MAS y NFR, *c)* Un NFR que dados sus postulados puede poner en dificultades la reforma constitucional, y *d)* En donde MIR y MNR tienen que demostrar que son capaces de gobernar en coalición:

Sólo las decisiones políticas y la puesta en marcha de políticas públicas prometidas por el gobierno de Sánchez de Lozada revelarán si estamos ante una coalición programática con visión política de largo plazo o ante una coalición miope de simples intereses de poder.¹⁹

¹⁸ Mayorga, René Antonio, Entrevista sobre el Proceso Electoral de 30 de Junio de 2002 realizada por Julio Burdman el 20 de Agosto (recogida en www.ObservatorioElectoral.org).

¹⁹ *Idem.*

2. *El sistema de gobierno*

Hace ya tiempo que resulta evidente que los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial en sentido estricto son casi episódicos, tienen más el carácter de categoría referencial que el de ejemplo cotidiano. En la realidad práctica nos encontramos con relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo que responden a mixturas entre ambas pautas a las que denomino: sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial o parlamentaria. Al referirnos a Bolivia, es evidente que se trata de un sistema de corte presidencial (véase esquema en la siguiente página), al cual, junto con el profesor Garrido,²⁰ hemos denominado, dentro de los sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial, como presidencialismo atenuado, y que, al igual que Colombia o Guatemala, difiere del presidencialismo en la existencia del control al gobierno por parte de Legislativo, institución típicamente parlamentaria. La inexistencia del primer ministro y del consejo de ministros aleja a la fórmula boliviana del Poder Ejecutivo dual y por tanto del semipresidencialismo. Para Linz,²¹ Bolivia debe encauzarse hacia el presidencialismo parlamentario, caracterizado por la existencia del voto de censura constructivo sobre el presidente. Mayorga,²² en cambio, cree que esta etiqueta existe desde que hay, gracias a la elección congresual del presidente, una lógica de coaliciones interpartidistas. Martínez y Garrido,²³ en cambio, sostienen que esa categoría nace de la posibilidad, dentro de sistemas de tendencia partidista, de control parlamentario al gobierno, junto con el poder presidencial de disolución parlamentaria.

Sin embargo, como ocurre en cualquier sistema político, Bolivia, al articular un sistema de gobierno de presidencialismo atenuado, presenta no obstante algunas peculiaridades respecto de esta categoría que me-

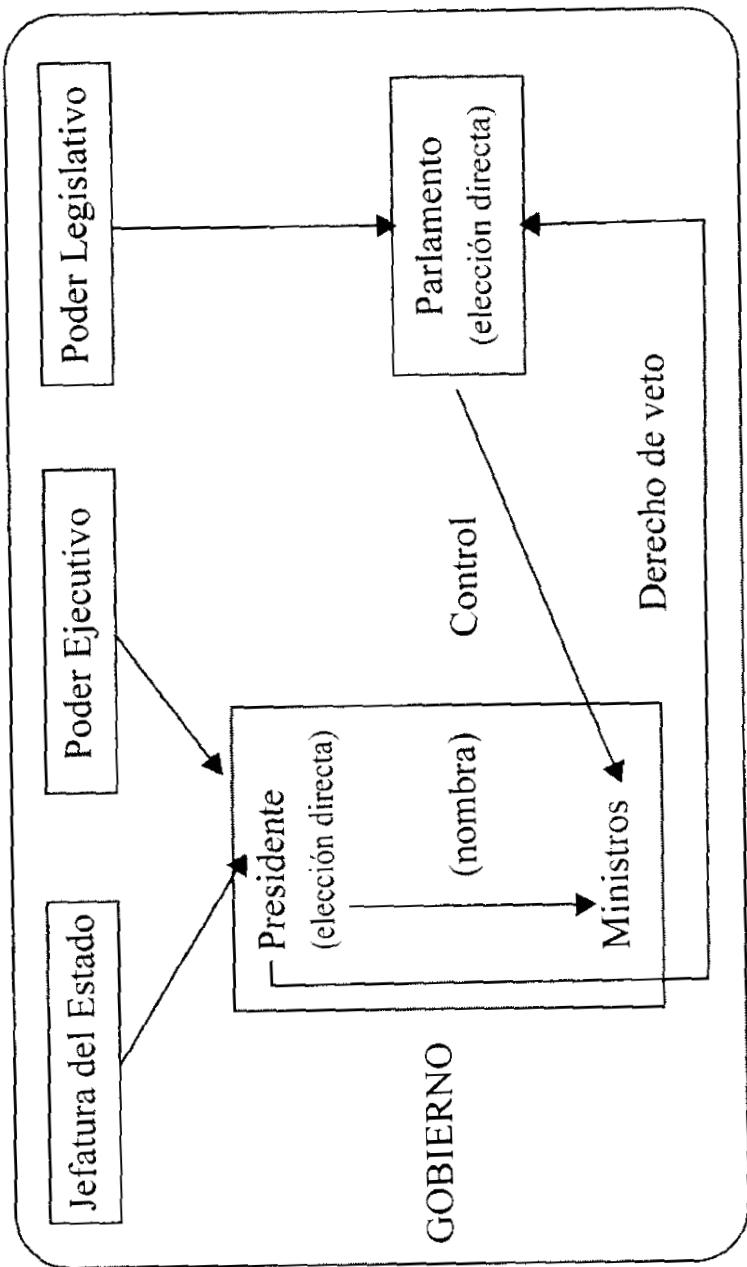
²⁰ Martínez, R. y Garrido, A. "Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial", *Working Papers*, Barcelona, ICPS, núm. 184, 2000, pp. 24 y ss.

²¹ Linz, J. J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en *id.* y Valenzuela, A. (eds.), *The Failure of presidential democracy. Comparative perspectives*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol I, pp. 37 y 38.

²² Mayorga, René Antonio, "Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia", en Lanzaro, J. (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001c.

²³ Martínez, R. y Garrido, A., *op. cit.*, nota 20.

Esquema. Sistema de gobierno de Bolivia (Constitución de 1994)



recent ser reseñadas: *a) La elección del presidente, b) El derecho presidencial de voto y c) La articulación de la censura gubernamental por el Parlamento.*

La elección presidencial presenta la particularidad, única en todo el mundo, de realizarse con un mecanismo de dos vueltas que mezcla elementos típicos de la elección presidencial en sistemas de gobierno presidenciales, y de la elección del primer ministro en los sistemas de gobierno parlamentarios. Así, en una primera jornada electoral, el electorado directamente elige al presidente de entre los candidatos que se presentan. Si alguno de ellos alcanza la mayoría absoluta es elegido presidente de la república. De no alcanzar ninguno este porcentaje, se realiza una segunda jornada electoral entre los dos más votados en la que actúa de colegio electoral el Parlamento, y en donde bastará con mayoría relativa para alzarse con la victoria. Son bastantes los autores²⁴ que sostienen que este específico diseño de elección presidencial ha sido el determinante del sistema multipartidista moderado, así como de estimular el proceso de negociaciones y acuerdos entre los partidos, en sentido sartoriano, con posibilidades de coalición. Para Shugart y Carey:²⁵

La lección del caso boliviano es el mecanismo —la elección del presidente por el Parlamento en segunda vuelta— que da incentivos a los acuerdos nacionales que pueden hacer efectivo el proceso de toma de decisiones incluso en situaciones tan complicadas como las bolivianas.

Esta mezcolanza en el sistema electoral da como fruto que “el sistema boliviano combina las coaliciones de los sistemas multipartidistas parlamentarios con la estabilidad del Ejecutivo monocolor mayoritario del parlamentarismo o del presidencialismo”.²⁶ Para Mayorga, la experiencia

²⁴ Gamarra, E. A., “Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia”, en Mainwaring, S. y Shugart, Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, pp. 363-393; *id.* y Malloy, J. M., *op. cit.*, nota 3, pp. 399-433; Mayorga, René Antonio, “The Mixed-Member Proportional System and its Consequences in Bolivia”, en Shugart, M. S. y Wattenberg, M. P. (eds.), *Mixed Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, 2001, pp. 432-446; *id.*, “Presidencialismo parlamentarizado...”, *cit.*, nota 22; *id.*, Entrevista sobre el Proceso Electoral... *cit.*, nota 18.

²⁵ Shugart, M. S. y Carey, J. M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, p. 84.

²⁶ *Idem.*

boliviana ha resuelto algunos problemas del presidencialismo: “los *impasses* entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, el inmovilismo institucional y particularmente los gobiernos minoritarios”.²⁷ Sin embargo, el sistema no está exento de críticos; así Moreno Collado²⁸ y Valadés²⁹ creen que éste mecanismo no hace sino hurtar la decisión al electorado e incluso, si se llega a producir la reversión del resultado original, tergiversar la voluntad popular. Gamarra, para quien la elección parlamentaria del Ejecutivo es positiva en el parlamentarismo, sostiene que en Bolivia debilita e incluso desestabiliza los ejecutivos. “La verdadera tarea presidencial no es gobernar, sino mantener la coalición parlamentaria suficiente para apoyar las iniciativas políticas presidenciales”.³⁰ A esto se le une el peligro, apuntado por Mayorga³¹ y de momento no acaecido, de que tras la reforma electoral de 1994, el exceso de candidatos independientes, tanto en las listas de las circunscripciones plurinominales como sobre todo en las circunscripciones uninominales, pueda poner en riesgo la capacidad parlamentaria de consenso y negociación con que se elige al presidente.³²

En mi opinión, la fórmula electoral de doble vuelta, al igual que dicen de la “doble vuelta con segunda parlamentaria” sus defensores, garantiza esa posibilidad de acuerdos nacionales entre grandes partidos —por cierto en este caso rubricados por el electorado— y permite igualmente que se articulen gobiernos sólidos manteniendo un sistema de partidos multipartidista; pero nunca nadie diferente del electorado puede producir una

²⁷ Mayorga, René Antonio, “Presidencialismo parlamentarizado...”, *cit.*, nota 22, p. 103.

²⁸ Moreno Collado, J., “Constitucionalismo presidencialista o presidencialismo constitucionalista. Un dilema de América Latina”, en Valadés, D. y Serna, J. M. (coord.), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000, pp. 79-86.

²⁹ Valadés, D., “La elección del presidente como parte de la renovación constitucional”, en Valadés, D. y Serna J. M. (coords.), *op. cit.*, nota anterior, pp. 237-255.

³⁰ Gamarra, E. A., “Hybrid Presidentialism...”, *cit.*, nota 24, p. 367.

³¹ Mayorga, René Antonio, “The Mixed-Member...”, *cit.*, nota 24.

³² Conviene no olvidar que autores como Power y Gasiorowski advierten que las variables institucionales en el tercer mundo tienen mucho menos impacto del que les atribuimos. Power, T. J. y Gasiorowski, M. J., “Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World”, *Comparative Political Studies*, vol. 30 núm. 2, 1997, pp. 123-155. Variables no institucionales como las económicas, sociales o culturales son más determinantes e incluso básicas para el éxito de los procesos democratizadores. En idéntico sentido, Coppedge sugiere que la influencia de las leyes electorales ha sido exagerada y que los *cleavages* sociales provocan una mayor explicación de algunos de los esquemas concretos de los sistemas de partidos. Coppedge, M., “District Magnitude, Economic Performance, and Party System Fragmentation in Five Latin American Countries”, *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm. 2, 1997, pp. 156-185.

reversión del resultado inicial. Que un colegio electoral, en este caso el Parlamento, determine finalmente quién es el presidente y que el susodicho colegio nombre a alguien distinto del que ganó en primera vuelta las elecciones es muy difícil de aceptar popularmente. Es legal y factible; pero ir contra la voluntad ciudadana mayoritaria —que no absoluta— tiene sus costes, máxime cuando se trata de una intromisión muy grande del Parlamento en el marco de un sistema de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo de corte presidencialista.³³ Creo que el actual mecanismo, más allá de su presunta eficacia en pos de la gobernabilidad, es incongruente.³⁴ En los sistemas de gobierno parlamentarios no ocurre nada si el Parlamento no elige como primer ministro al candidato del partido más votado, porque los ciudadanos están votando representantes parlamentarios y no primeros ministros,³⁵ y el gobierno que finalmente resultará nace indirectamente de esa votación popular, pero es fruto de la articulación de una mayoría parlamentaria; es decir, el gobierno nace de la confianza del Parlamento, a donde debe acudir con frecuencia y que le puede retirar la confianza. En cambio, si un presidente está alejado del Parlamento —éste no lo puede controlar— su apoyo debe provenir de la confianza popular, no de la parlamentaria. El electorado está votando a un candidato a presidente, no a un cuerpo electoral que lo elija luego. Entiendo que si se opta por el parlamentarismo, la elección sea

³³ Para Valadés, los defensores del parlamentarismo dicen que éste es más sensible al entendimiento político que el presidencialismo; pero en su opinión ello se alcanzará igual de fácil en el presidencialismo si éste se dota de gabinete, jefe de gabinete y recorte de los mandatos; Valadés, D., *op. cit.*, nota 29. En mi opinión, es evidente que todos los sistemas mixtos de gobierno, presidenciales o parlamentarios acuden a institutos típicos del modelo opuesto, buscando mejoras. La cuestión es que nunca estas mejoras deben poder alterar la esencia misma del sistema en cuestión, tal y como respeta la propuesta de Valadés, y en cambio, en el caso de Bolivia no ocurre así: la elección parlamentaria desnaturaliza el presidencialismo porque priva al presidente de su independencia respecto del Parlamento y de su legitimidad popular directa.

³⁴ Es lo que Linz denomina el presidencialismo con adaptaciones que ignoran o modifican los principios mismos del presidencialismo. Moreno Collado nos recuerda que la elección presidencial parlamentaria puede frustrar al electorado y facilitar el populismo. Moreno Collado, J., *op. cit.*, nota 28, pp. 79-86. Por otro lado, Morgenstern y Domingo creen que el presidencialismo no sólo es capaz de solventar problemas de parálisis institucional de los que se le acusa, sino que, con una buena combinación de mecanismos institucionales, es gobernable. Morgenstern, S. y Domingo, P., “The success of Presidentialism? Breaking gridlock in presidential regimes”, en Valadés, D. y Serna J. M. (coord.), *op. cit.*, nota 28, pp. 95-131.

³⁵ Sólo en el sistema político israelí los ciudadanos votan directamente al primer ministro; pero en este caso hablamos de un sistema de gobierno semiparlamentario y no parlamentario. Aguilera de Prat y Martínez, *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid, Tecnos, 2000.

realizada por el mismo órgano que controlará al primer ministro, y si el sistema político se inclina por el presidencialismo debe decantarse por una elección popular, con cualquiera de los mecanismos electorales al uso, para mantener vinculados al elegido con quien lo elige y le controla; pero el vigente sistema boliviano le está dando al Parlamento una posibilidad de influencia y decisión muy grande en la determinación de un presidente al que luego no puede controlar y menos revocar. ¿De qué confianza nace el presidente boliviano si se produce la reversión del resultado?

Para Mayorga³⁶ la generación de gobiernos de coalición que fomenta el actual sistema electivo presidencial boliviano es un síntoma evidente de cómo la lógica parlamentaria ha generado un provechoso mestizaje con una estructura gubernamental básicamente presidencial. En mi opinión, que haya o no coalición no parlamentariza el sistema. Lo intrínsecamente parlamentario es el control de la relación de confianza con que el gobierno nace del Parlamento. Es cierto que Bolivia enseña³⁷ que el presidencialismo en escenarios de fragmentación partidista funciona mediante coaliciones. A ello colabora, sin duda, su modelo de elección presidencial; sin embargo, creo que, sin quebrar la lógica presidencial del sistema, también se puede generar esa dinámica coalicional mediante la utilización de la doble vuelta. No en vano, en el espacio que media entre la primera y la segunda vuelta, los diferentes partidos y candidatos han de intentar generar pactos y/o coaliciones que explicar a la ciudadanía para que esta ratifique mediante su voto. No termino de aceptar que la dinámica electoral de la doble vuelta comprometa menos a los partidos, ni que el compromiso publicitado entre vueltas y rubricado con el electorado ate menos que el gestado exclusivamente en sede parlamentaria.

El derecho de veto puede ser ejercido por el presidente en los diez días posteriores a la aprobación del texto legal por el congreso. En este lapso, el presidente deberá presentar a la cámara las observaciones que a su juicio deben ser tenidas en cuenta con el fin de paralizar el trámite de sanción, promulgación y publicación, y tratar esa ley en la próxima legislatura. Si la cámara se manifiesta por dos

³⁶ Mayorga, René Antonio, "Presidencialismo parlamentarizado...", *cit.*, nota 22.

³⁷ Shugart, M. S. y Carey, J. M., *op. cit.*, nota 25.

tercios contraria a esas observaciones presidenciales, levanta el veto y el presidente deberá en diez días promulgar la ley.

Finalmente, sobre la posibilidad de censura a los ministros baste apuntar que el texto constitucional vigente establece (artículo 70) que el Parlamento puede censurar a un ministro sobre la base de una política concreta. Si se aprueba la censura implica que *a)* Se modifica la política impugnada y el procedimiento de la misma y que *b)* El censurado debe presentar al presidente la renuncia a su cargo. El presidente puede aceptarla o rechazarla. Por su parte, el Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional en lo referente al sistema de gobierno *a)* Incrementa la capacidad de fiscalización del Ejecutivo por parte del Legislativo; pero en cambio, *b)* Elimina de la censura la obligatoriedad del censurado de presentar la renuncia al ministerio. Es decir, la censura sólo supone la modificación de una política activa concreta, algo que debilita considerablemente la condición de sistema de gobierno mixto de tendencia presidencial parlamentarizado que le he atribuido.

3. El sistema de partidos

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, los dos partidos fundamentales, durante buena parte del siglo XX, fueron los ‘liberales’ y los ‘conservadores’. Desde este germen inicial son muchas las fuerzas políticas bolivianas que podemos agrupar en torno a cuatro familias.³⁸

Partidos de izquierda:

- MNR: Movimiento Nacional Revolucionario, fundado en 1941 por Paz Estensoro, Siles Zuazo y Guevara Arce. Se trata de la fuerza política que cobra especial dinamismo e importancia tras la revolución de 1952.
- MNRI: Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda, escisión del MNR fundada por Hernán Siles Zuazo en 1971.
- MIR: Movimiento de Izquierda Revolucionaria fundado por Jaime Paz Zamora en 1971.
- PCB: Partido Comunista de Bolivia fundado en 1950.

³⁸ Alcántara, *op. cit.*, nota 6.

- MAS: Movimiento al Socialismo fue un partido surgido tras la conversión al socialismo, en 1987, del FSB, conducido entonces por David Añez Pedraza. Después, dirigido por Evo Morales desde 2002, ha conjugado al movimiento indigenista y al cocalero, y obtenido sus mejores resultados.

Partidos conservadores:

- FSB: Falange Socialista Boliviana fundada en Santiago de Chile en 1974 por Rommel Pantoja.
- PDC: Partido Demócrata Cristiano fundado en 1964 por Benjamín Miguel.
- ADN: Acción Democrática Nacionalista fundada en 1979 por el ex-dictador Hugo Bánzer.

Partidos populistas:

- MNRV: Movimiento Nacional Revolucionario-Vanguardia fundado en 1985 por Serrate Reich, propietario del periódico *Hoy* de La Paz. Transformado en 1989 en VR-9 (Vanguardia Revolucionaria 9 de abril).
- Condepa: Conciencia de Patria fundado en 1985 por el “compadre” Carlos Palenque, un “cholo” (mestizo).
- UCS: Unión Cívica Solidaridad fundada en 1989 por Max Fernández.
- NFR: Nueva Fuerza Republicana, liderada por el ex-golpista Manfred Reyes Villa.

Partidos indigenas:

- MITKA: Movimiento Indio Túpac Katari.
- MRTK: Movimiento Revolucionario Túpac Katari fundado en 1970 por Genaro Flores. En contraste con el indigenista MITKA, éste representa preferentemente el arma política del movimiento campesino boliviano
- MRTKL: Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación fundado a mediados de los ochenta igualmente por Genaro Flores como escisión y expresión más radical del MRTK. Combina indigenismo y marxismo.

Del análisis de la evolución histórica del sistema de partidos, Gamarra y Malloy³⁹ sostienen que desde la revolución de 1952 hasta el golpe de Estado cívico-militar de 1964, que depone a Paz Estensoro y da inicio al gobierno del general Barrientos, se articula en Bolivia un sistema de partido hegemónico. Desde 1964 a 1978 se suceden un considerable número de presidentes militares y civiles con apoyos partidistas variopintos que realmente provocan una indefinición del sistema de partidos y un sustancial alejamiento de la democracia. Finalmente, a partir de 1978 y hasta nuestros días, el proceso de transición democrática ha generado un sistema de partidos multipartidista polarizado en donde ADN, MNR y MIR han vehiculado todo el proceso hasta las últimas elecciones de 2002 en las que ADN prácticamente ha desaparecido.⁴⁰

Los partidos políticos bolivianos, no obstante, no gozan del fervor popular: “se ha creado alrededor de tres partidos un inexpugnable aparato de poder diseñado para perpetuar la hegemonía de los mismos”.⁴¹ No es por tanto de extrañar que el presidente Sánchez de Lozada, en agosto de 2002, al enviar la recién aprobada Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución al congreso para emprender la definitiva reforma constitucional, dijese: “la ley propone abrir el sistema electoral a candidaturas que no necesariamente provengan de los partidos... superando lo que se ha venido en llamar el monopolio de los partidos”.⁴² Para Gamarra y Malloy: “Los partidos políticos en la Bolivia contemporánea

³⁹ Gamarra, E. A. y Malloy, J. M., *op. cit.*, nota 3, pp. 399-433.

⁴⁰ Shugart y Carey sostienen con acierto que era una constante del sistema político boliviano que ninguno de los tres grandes partidos podía ganar, razón por la que se necesitan. Este juego que dotaba a las fuerzas políticas de un considerable compromiso entre ellas y que les garantiza el éxito en la aplicación de programas políticos tan arriesgados como el de austeridad en 1985 se ha roto. Shugart, M. S. y Carey, J. M., *op. cit.*, nota 25.

⁴¹ Roca, J. L., Reformas al Poder Ejecutivo, Informe contratado por el Ministerio de Justicia de Bolivia, Proyecto BOLI01/001, 2001, p. 5 (obtenido en www.reformas-constitucionales.gov.bo). Para Gamarra, las elecciones en Bolivia son simplemente un mecanismo que permite recomponer redes clientelares; Gamarra, E. A., “Hybrid Presidentialism...”, *cit.*, nota 24, pp. 363-393. Ya en su trabajo, junto a Malloy, estimaba que los partidos políticos bolivianos eran muy dependientes de los fondos estatales. Gamarra, E. A. y Malloy, J. M., *op. cit.*, nota 3, pp. 399-433. Mayorga nos advierte que hasta 1993, por razones de descontento partidista, la volatilidad era muy elevada, del 36.1%; Mayorga, René Antonio, “Electoral Reform in Bolivia: Origins of the Mixed-Member Proportional System”, en Shugart, M. S. y Wattenberg, M. P. (eds.), *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, 2001, pp. 194-208.

⁴² Mayorga, René Antonio, Entrevista sobre el Proceso Electoral... *cit.*, nota 18, p. 2.

son organizaciones cerradas y jerarquizadas. El poder está concentrado en pocos individuos; los partidos no dicen nada en la construcción de las políticas y no forman parte de las decisiones”.⁴³ De ello que, aun cuando los partidos políticos han sido, como en cualquier sistema democrático, cruciales en la evolución de la moderna vida pública en Bolivia, la tremenda inestabilidad gubernamental y del régimen está muy vinculada a que los partidos son los primeros vehículos para capturar y circular por el *state-patronage*: son muy dependientes de los fondos estatales,⁴⁴ “*patrimonial dynamics continue to dominate the behavior of the parties and through them the central dynamics of political economy*”.⁴⁵

El principal problema de ingeniería constitucional ha sido el de diseñar regímenes en los que los partidos no sólo puedan circular con comodidad por las oficinas gubernamentales, sino que puedan gobernar. De ahí que, en una época de cambios, muchos de los problemas estructurales e institucionales bolivianos giren sobre la dinámica partidista; pero al mismo tiempo siguen siendo la fuente real de una potencial solución. Así por ejemplo, cabe citar el caso de los “partidos taxi”, organizaciones tan pequeñas que sus convenciones nacionales podrían introducirse en la cabina de un taxi, que adquieren, por causa de la fragmentación, un potencial coalicional desmesurado para su tamaño. Hasta 1985 podían obtener fácilmente algún electo,⁴⁶ a pesar de que las reformas electorales del gobierno de Barrientos —de no alcanzar los 50,000 votos deberían pagar los gastos de imprenta de las papeletas— fueron dirigidas contra los “partidos taxi”. Sin embargo, que éstos tengan su posibilidad en el juego de las alianzas y coaliciones para elegir presidente es relevante; “la proliferación de pequeños partidos contribuye enormemente a la naturaleza híbrida del sistema presidencial boliviano”.⁴⁷ De hecho, el presidencialismo y el multipartidismo que tan mal maridaje presentan⁴⁸ se sobrellevan en Bolivia gracias a las coaliciones —electorales y/o parlamentarias y/o de gobierno— y en ellas las fuerzas políticas menores a

⁴³ Gamarra, E. A. y Malloy, J. M., *op. cit.*, nota 3, pp. 419.

⁴⁴ El Anteproyecto de la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución, en su artículo 223, exige como novedad la democracia interna en los partidos y la rendición pública de cuentas de los fondos públicos recibidos por el Estado.

⁴⁵ Gamarra, E. A. y Malloy, J. M., *op. cit.*, nota 3, p. 422.

⁴⁶ Mayorga, René Antonio, “Electoral Reform...”, *cit.*, nota 41.

⁴⁷ Gamarra, E. A., “Hybrid Presidentialism...”, *cit.*, nota 24, p. 369.

⁴⁸ Mainwaring, S. y Shugart. Soberg (eds.), *op. cit.*, nota 24.

menudo tienen un papel preponderante, aunque nunca decisivo.⁴⁹ Tal y como sostienen Cox y Morgenstern, al elaborar su tipología sobre las asambleas legislativas y el carácter de las mayorías en ellas insertas: “if the president believes the Assembly is workable —con mayorías no serviles— then his best strategy depends on what bargaining mechanism are more propitious. If he is better off using his integrative powers to work through the statutory process, he is a coalition president”.⁵⁰ El presidente deberá dar juego a la Asamblea en el proceso de toma de decisiones y ahí grandes y pequeñas fuerzas integradas en la coalición tendrán su espacio de maniobra.

En la transición boliviana, aunque hasta 1993 de modo paulatino fue disminuyendo el índice del número efectivo de partidos parlamentarios (véase cuadro 4), nunca se ha articulado un sistema de partidos con pocas fuerzas políticas.

Cuadro 4. Número efectivo de partidos electorales y parlamentarios (1980-2002)

	1980	1985	1989	1993	1997	2002
Número efectivo de partidos electorales	4.35	4.55	5.00	4.66	5.92*	5.77*
Número efectivo de partidos parlamentarios	4.13	4.31	3.92	3.71	5.36	4.96

FUENTE: Consejo Nacional Electoral Boliviano. Elaboración propia.

* El porcentaje utilizado ha sido el de los resultados de las circunscripciones plurinominales.

⁴⁹ Para González Pedrero, “el presidencialismo, en su versión latinoamericana, ha llevado a la configuración de sistemas políticos que, en la práctica, han perdido en muchos casos sus atributos republicanos”. González Pedrero, “Reflexiones sobre el presidencialismo en América Latina”, en Valadés, D. y Serna, J. M. (coord.), *op. cit.*, nota 28, p. 138.

⁵⁰ Cox, G. y Morgenstern, S., “Reactive and proactive presidents: a typology of Latin American presidents and legislatures”, en Valadés, D. y Serna, J. M. (coords.), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000, p. 150.

Siempre ha sido elevado el número de integrantes y, desde las elecciones de 1997, primeras tras la reforma de 1994, más aún. De ahí que con ese escenario fragmentado los pactos, acuerdos y coaliciones no sólo hayan sido frecuentes; sino que se hacen imprescindibles para la gobernabilidad.⁵¹ Para Mayorga,⁵² la reforma electoral de 1994, en la dimensión intrapartidista, *a) Ha reforzado la tendencia de los partidos a transformarse en “movimientos ciudadanos” antes que seguir siendo partidos,* *b) Ha potenciado el incremento de la cooptación,* *c) Fomenta los outsiders, así como d) Los independientes dentro de listas partidistas, y e)* Respecto de la democratización interna de los partidos, no se ha producido todo lo esperado, pero sí ha desaparecido el hipercentralizado control de las ejecutivas.⁵³

4. El sistema electoral

a. Elección general

En 1956 el gobierno del MNR adoptó un sistema proporcional de lista cerrada con magnitudes elevadas (14 de media con cinco distritos muy por encima) y fórmula Hare-Niemeyer (resto más alto). De ahí que la proliferación de los pequeños partidos estuviese favorecida; además, el mismo voto se aplicaba para la elección del presidente y del congreso. La conjunción de ambos elementos generaba dificultad en la articulación de mayorías, ya que partidos extraordinariamente pequeños —“taxipartido”— obtenían fácilmente representantes. Por esto, pretender al mismo

⁵¹ “Bolivia’s presidential system met in various ways the challenge of crafting majority governments, by providing an institutional arrangement that facilitates coalition-building... In parallel process, Bolivia was able to develop a moderate multiparty system... overcoming the polarized and weak party system predominated in the transition to democracy”. Mayorga, René Antonio, “Electoral Reform...”, *cit.*, nota 41, p. 198.

⁵² Mayorga, René Antonio, “The Mixed-Member...”, *cit.*, nota 24.

⁵³ “Después de grandes conflictos y experiencias desastrosas en la fase de transición a la democracia, los partidos pudieron conformar un sistema de interacción partidaria que ha permitido la competencia democrática por el poder con reglas de juego cada vez más estables. En otros términos, se ha logrado echar las bases para una competencia política sometida a reglas de juego que implican un compromiso esencial con el sistema democrático. El sistema de partidos boliviano se ajusta además al concepto propuesto por Sartori sobre el sistema multipartidista moderado en todos sus elementos clave: una distancia ideológica relativamente leve entre los partidos grandes, una tendencia a la formación de coaliciones entre partidos de distintas posiciones, y una competencia partidaria predominantemente centrípeta”. Mayorga, René Antonio, “Presidencialismo parlamentarizado...”, *cit.*, nota 22, p. 104.

tiempo que el presidente electo goce de mayorías sólidas es sencillamente imposible. Seguramente de ahí que a lo largo de los sesenta se fueran introduciendo reformas que, con el fin de garantizar mayorías presidenciales, dificultasen la proliferación de los pequeños. Sin embargo, la gran reforma electoral ha sido la establecida en 1994.

Entre 1979 y 1989 ha estado vigente el llamado “sistema de doble cociente”. Es decir, sistema basado en la fórmula electoral de Hare-Niemeyer, estableciendo como umbral mínimo necesario para acceder al reparto de votos la cuota Hare. Hasta 1985, no obstante se permitía a los pequeños partidos que no superasen el umbral acceder al reparto de escaños siempre que su número total de votos no fuera inferior al resto más pequeño al que le correspondería un escaño en la circunscripción. La reforma de 1986 que buscaba reducir el número de los pequeños partidos concedió a la Corte Nacional Electoral la discrecionalidad de eximir o no a los pequeños de la cuota-umbral. Ésta, en 1989, dominada por los tres grandes partidos, impidió la representación de muchos “pequeños”. Tal fue la protesta, que en 1991 se precipitó otra reforma que, de cara a las elecciones de 1993, introdujo la fórmula electoral Sainte Laguë sin umbral, generándose de esto un incremento de la desproporcionalidad.⁵⁴ El final de esta historia de sucesivas reformas llega con la reforma de 1994 que, inspirada en el modelo alemán, implanta un *Mixed-Member Proportional System*.⁵⁵

Antes de la reforma, con un umbral variable en el tiempo, se elegían para el congreso 130 escaños en nueve circunscripciones (coincidentes geográficamente con los departamentos administrativos) plurinominales, manteniéndose la tradicional media de catorce escaños —desde los treinta y uno en La Paz hasta los cinco en Pando—. El Senado, compuesto por veintisiete senadores, se elegía mediante lista cerrada en nueve distritos de magnitud tres, obteniendo dos senadores la lista más votada y un representante la segunda. La reforma del artículo 60 de la Constitución en 1994 ha supuesto que el congreso pase de un sistema proporcional con lista cerrada a un sistema mixto proporcional de inspiración alemana. Continúan siendo ciento treinta los congresistas, pero ahora sesenta y ocho se eligen en circunscripciones uninominales y mediante sistema de *plurality*, y los sesenta y dos restantes mediante listas cerradas en nueve

⁵⁴ Mayorga, René Antonio, “Electoral Reform...”, *cit.*, nota 41, pp. 195 y 196.

⁵⁵ Shugart, M. S. y Wattenberg, M. P. (eds.), *op. cit.*, nota 24.

circunscripciones plurinominales con sistema proporcional D'Hondt (véase cuadro 5). La reforma que auspició desde el Ejecutivo el MNR, se planteó porque *a)* Este sistema electoral mixto permitía a la vez desarrollar la representatividad y la efectividad parlamentaria con un alto grado de autonomía respecto del Ejecutivo, porque *b)* Se crearían vínculos entre partido, circunscripción y electo,⁵⁶ porque *c)* Permite, gracias a las circunscripciones departamentales uninominales una representación territorial más extensa, y por último porque *d)* Abría la posibilidad al voto cruzado entre elección presidencial y elección general —escasamente llegado al 7%—.

Cuadro 5. Diputados por departamento (1997 y 2002)

<i>Departamento</i>	<i>Circunscripción plurinominal</i>	<i>Circunscripciones uninominales</i>	<i>Total diputados</i>
Chuquisaca	5	6	11
La Paz	15	16	31
Cochabamba	9	9	18
Oruro	5	5	10
Potosí	7	8	15
Tarja	4	5	9
Santa Cruz	11	11	22
Beni	4	5	9
Pando	2	3	5

FUENTE: Legislación electoral.

⁵⁶ Es evidente que la política de ámbito parroquial ha crecido gracias a esas circunscripciones uninominales departamentales; pero no es menos cierto que ha surgido una subclase de parlamentarios, los provenientes de uninominales que suelen jugar roles marginales dentro de los grupos.

Los votos expresados para la elección presidencial son acumulativos para la distribución de escaños de diputado en las circunscripciones plurinominales. Así, aplicando la fórmula de cocientes D'Hondt a los votos obtenidos por cada fuerza política en los respectivos departamentos, se asignará un concreto número de escaños por partido a los que se restará los ya obtenidos a través de las circunscripciones uninominales de cada departamento en cuestión, asignando el remanente de los escaños ganados en ese departamento de la circunscripción plurinominal (ejemplo: un partido que gane cinco escaños en el departamento y tenga tres por vía uninominal, recibirá dos por vía plurinominal). Pudiera ocurrir que una fuerza política obtenga por vía uninominal más representantes que con los votos acumulativos, y que finalmente haya en el departamento más escaños por asignar que escaños asignables. ¿Qué ocurre entonces? Advierte Mayorga⁵⁷ que no había previsión como la alemana *überhangmandate* que otorga escaños extra en la circunscripción plurinominal si un partido gana en las circunscripciones uninominales más escaños de los que le corresponden en el reparto proporcional. En agosto de 1996 se corrigió este error, fijando que para el caso de que un partido obtuviese por vía uninominal más escaños que los atribuibles proporcionalmente en ese departamento se reduciría ese escaño de los que hay que repartir a las listas en la circunscripción plurinominal. Es decir, resuelven al contrario la disposición alemana. Se mantiene el principio de respetar la sobrerepresentación ganada en uninominales; pero al no dotar de un incremento de escaños al departamento se reduce la proporcionalidad de la circunscripción plurinominal de ese departamento que ve reducido el número de escaños por ella atribuibles. En definitiva, Bolivia, a diferencia de Alemania, opta por mantener inalterable el número total de diputados por departamento, reduciendo si los resultados uninominales obligan a ello, el número de escaños plurinominales del mismo.

El Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional de 2001 modifica el número total de escaños reduciéndolo a ciento diez. Elimina las circunscripciones plurinominales departamentales, al precisar que de los ciento diez escaños, cincuenta y cinco serán elegidos en circunscripciones uninominales mediante mecanismos de *plurality*, y los otros cincuenta y cinco en una única circunscripción nacional plurinominal mediante fórmula que la ley determine. Finalmente recoge la tra-

⁵⁷ Mayorga, René Antonio, "Electoral Reform...", cit., nota 41.

Cuadro 6. Elecciones generales y composición del Parlamento boliviano (1980-1985)

Candidatura	1980				1985			
	Diputados	Votos	Núm.	%	Senadores	Votos	Núm.	%
UDP ⁽¹⁾	38.74	47	36.15	10	37.04	-	-	-
MNR	20.15	34	26.15	10	37.04	30.36	43	33.08
ADN	16.83	24	18.46	6	22.22	32.83	41	31.54
PS	8.71	10	7.69	1	3.70	2.58	5	3.85
PDC	3.01	5	3.85	-	-	1.60	3	2.31
FSB	1.63	3	2.31	-	-	1.33	3	2.31
PRA	2.78	3	2.31	-	-	-	-	-
MNRU	1.87	2	1.54	-	-	-	-	-
MITKA	1.21	1	0.77	-	-	-	-	-
MITKA-I	1.30	1	0.77	-	-	-	-	-
MIR	-	-	-	-	-	10.18	15	11.54
MNRI	-	-	-	-	-	5.48	8	6.15
VR-9 ⁽²⁾	-	-	-	-	-	4.80	6	4.62

IU ⁽³⁾	-	-	-	-	2.53	4	3.08	-
MRTKL	-	-	-	-	2.11	2	1.54	-
Otros	3.76 ⁽⁴⁾	-	-	-	6.19 ⁽⁵⁾	-	-	-
Total	100,00	130	100,00	27	100,00	100,00	130	100,00
						27	27	100,00

FUENTE: www.observatorioElectoral.org. Elaboración propia.

UDP: Unión Democrática y Popular.

MNR: Movimiento Nacionalista Revolucionario.

ADN: Acción Democrática Nacionalista.

PS: Partido Socialista.

PDC: Partido Demócrata Cristiano.

FSB: Falange Socialista Boliviana.

PRA: Partido Revolucionario Auténtico.

MNRU: Movimiento Nacionalista Revolucionario Unido.

MITKA: Movimiento Indio Tupaj Katari.

MITKA-1: Movimiento Indio Tupaj Katari 1.

MIR: Movimiento de Izquierda Revolucionaria.

MNR!: Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda.

VR-9: Vanguardia Revolucionaria 9 de abril.

IU: Izquierda Unida.

MRTKL: Movimiento Revolucionario Tupaj Katari de Liberación.

AFIN: Alianza de Fuerzas de la Izquierda Nacional.

PUB: Partido de la Unión Boliviana.

PRIN: Partido Revolucionario de la Izquierda Nacional.

MRTK: Movimiento Revolucionario Tupaj Katari.

POR: Partido Obrero Revolucionario.

(1) Coalición de PCB, MIR y el ala izquierda de MNR (luego MNRI).

(2) Se presenta como MNRV hasta 1985.

(3) IU se presenta como FPU hasta 1985.

(4) AFIN, 1,3 %, PUB, 1,25% y PRIN, 1,20%.

(5) MRTKL, 1,08%, POR 0,91 y otros 4,2%.

dición alemana de *überhangmandate* al afirmar que el número total de diputados de cada partido ha de ser proporcional a la votación nacional obtenida por cada partido, razón por la que una ley regulará la asignación de diputados adicionales para alcanzar esa proporcionalidad. Es decir, contempla la variabilidad de la magnitud de la circunscripción plurinominal nacional en función de los resultados partidistas en las circunscripciones uninominales.

b. Resultados electorales

El análisis de los resultados habidos en las elecciones generales bolivianas desde 1980 en adelante, muestra, como resulta previsible, muchas facetas de sumo interés. Así por ejemplo puede afirmarse que la proporcionalidad generada por el sistema ha sido bastante equilibrada. Es cierto que hasta las reformas de finales de los ochenta los pequeños partidos tenían una mayor facilidad para el acceso al reparto de escaños y que ello marcaba una proclividad a la fragmentación partidista. Incluso, es sensato percibir que la reforma electoral de 1994 ha jugado todavía más en perjuicio de esas pequeñas fuerzas políticas; pero es igualmente destacable (véase *supra* cuadro 4) que en cambio el número efectivo de partidos electorales e incluso parlamentarios ha crecido a partir de la reforma de 1994; es decir, ha crecido la fragmentación pero ha disminuido la dispersión.⁵⁸ Tenemos más actores relevantes, han desaparecido los “taxipartidos” y se ha desvanecido el monopolio de los tres grandes. No creo que sea la última reforma la única causante de ese auge y recomposición de la oferta partidista, también tiene mucho qué decir el desgaste del sistema de partidos y de la clase política en general; pero este es un análisis que escapa a las pretensiones de nuestro trabajo.

Tanto las elecciones de 1980 como las de 1985 (véase *supra* cuadro 6) presentan la peculiaridad de que la candidatura más votada, Unión Demócrata y Popular y Movimiento Nacionalista Revolucionario respectivamente, han sido infrarrepresentadas e incluso, en 1985 se han visto superadas en escaños por la segunda fuerza política más votada. Es decir, en 1985, el sistema electoral generó una mayoría manufacturada, puesto

⁵⁸ Para un análisis de la fragmentación, la volatilidad, la ideología y la polarización en perspectiva comparada véase Coppedge, M., “The Dynamic Diversity of Latin America Party Systems”, *Party Politics*, vol. 4, núm. 4, 1998, pp. 547-568.

que triunfó en votos ADN —32.8 frente a 30.4 de MNR— y en escaños MNR —43 frente a 41 de ADN—.

A partir de las elecciones de 1989 se inician dos constantes dentro del sistema electoral. Por un lado, las diferentes formulaciones y variaciones establecidas en la distribución de escaños comienzan a sobrerrepresentar a los partidos más votados y a infrarrepresentar a los menos votados (véase cuadros 7, 8 y 9 en las siguientes páginas). La segunda constante va a ser la infrarrepresentación a la que se ha visto siempre sometida Condepas. Esta fuerza política populista obtuvo en 1989 escaños 5.33 puntos por debajo de su porcentaje electoral, 4.29 en 1993 y 2.54 en 1997. Ha medida que ha ido creciendo su porcentaje de votos ha ido disminuyendo la desproporcionalidad que ha padecido; pero contrasta sin duda el que la UCS en el mismo periodo y con similares resultados no sufriese ese fenómeno. Está claro que la concentración geográfica del voto es un factor determinante en la explicación de esta desproporcionalidad (véase cuadro 10 en las siguientes páginas).

Desde las elecciones de 1997 se aplican los nuevos criterios de la reforma electoral de 1994. En las dos elecciones habidas desde entonces se observa una disfunción de la proporcionalidad en beneficio de las candidaturas más votadas, siempre que gocen de una distribución más o menos homogénea del voto en todo el país. Además, en ambos casos se trata de los dos partidos que más escaños han obtenido en las circunscripciones uninominales. En cambio, tanto NFR en 2002 como UCS en 1997 son casos de partidos con mucho voto —21% y 16% respectivamente— que al no ganar casi escaños vía uninominales quedan porcentualmente casi parejos o con escasa pérdida en la proporción votos/escaños (véase cuadro 9 en las siguientes páginas). El sistema electoral mixto no les premia, pese a estar entre los más votados, sólo les compensa. Es decir, lo importante, además de un buen porcentaje global, son las circunscripciones uninominales, éstas son las que dan o quitan sobrerrepresentación. Es el caso por ejemplo del MIR, que siendo la cuarta fuerza más votada en 1997 y en 2002, el hecho de ser la primera fuerza política en tres departamentos en 1997 y en uno en el 2002 (véase cuadros 10 y 11 en las siguientes páginas) le permite colocarse en escaños como la segunda y tercera fuerza política respectivamente (véase cuadro 12 en las siguientes páginas).

Cuadro 7. Elecciones generales y composición del Parlamento boliviano en 1989

Candidatura	Diputados			Senadores	
	Votos	Núm.	%	Núm.	%
MNR	26.50	40	30.77	9	33.33
ADN	25.24	38	29.23	8	29.63
PS	2.81	-	-	-	-
FSB	0.75	-	-	-	-
MIR	21.83	33	25.38	8	29.63
FULKA	1.16	-	-	-	-
IU	8.20	10	7.69	-	-
MRTKL	1.62	-	-	-	-
CONDEPA	12.25	9	6.92	2	7.41
Otros	0.68	-	-	-	-
<i>Total</i>	100.00	130	100.00	27	100.00

FUENTE: www.observatorioElectoral.org. Elaboración propia.

FULKA: Frente Único de Liberación Katarista.

CONDEPA: Conciencia de Patria.

Para el resto de la relación de partidos véase *infra* cuadro 6.

Cuadro 8. Elecciones generales y composición del Parlamento boliviano en 1993

Candidatura	Diputados			Senadores	
	Votos	Núm.	%	Núm.	%
MNR ⁽¹⁾	35.55	52	40.00	17	62.96
AP ⁽²⁾	21.05	35	26.92	8	29.63
VR-9	1.28	-	-	-	-
CONDEPA ⁽³⁾	14.29	13	10.00	1	3.70
IU	0.98	-	-	-	-
UCS	13.77	20	15.38	1	3.70
MBL	5.36	7	5.38	-	-
ARBOL	1.87	1	0.77	-	-
ASD ⁽⁴⁾	1.84	1	0.77	-	-
EJE ⁽⁵⁾	1.10	1	0.77	-	-
FSB	1.24	-	-	-	-
Otros	1.67	-	-	-	-
<i>Total</i>	100.00	130	100.00	27	100.00

FUENTE: www.observatorioElectoral.org. Elaboración propia.

AP: Acuerdo Patriótico.

UCS: Unión Cívica Solidaridad.

MBL: Movimiento Bolivia Libre.

ARBOL: Alianza de Renovación Boliviana.

ASD: Vanguardia Socialista.

CONDEPA: Conciencia de Patria.

Para el resto de la relación de partidos véase *infra* cuadro 6.

⁽¹⁾ MNR iba en coalición con el MRTKL.

⁽²⁾ AP es una coalición de ADN y MIR.

⁽³⁾ CONDEPA se presentaba en coalición con MP.

⁽⁴⁾ Vanguardia Socialista Boliviana se presentó como ASD.

⁽⁵⁾ EJE se presentaba en coalición con MIP.

Cuadro 9. Porcentaje de votos y escaños por partido político
(1997-2002)

Candidatura	1997		2002	
	Votos	Escaños	Votos	Escaños
MNR	18.20	20.00	22.46	27.69
ADN	22.26	24.62	3.40	3.08
MIR	16.77	17.69	16.32	20.00
CONDEPA	17.16	14.62	0.37	0.00
IU	3.71	3.08	-	-
UCS	16.11	16.15	5.51	3.85
MBL	3.09	3.85	(1)	(1)
NFR	(2)	(2)	20.91	19.23
MAS	-	-	20.94	20.77
MIP	-	-	6.09	4.62
PS	1.39	0.00	0.65	0.77
LJ	-	-	2.72	0.00
MCC	-	-	0.63	0.00
EJE-Pachacuti	0.84	0.00	-	-
PDB	0.48	0.00	-	-
<i>Total</i>	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: www.observatorioElectoral.org. Elaboración propia.

NFR: Nueva Fuerza Republicana.

MAS: Movimiento al Socialismo.

MIP: Movimiento Indígena Pachacuti.

LJ: Libertad y Justicia.

MCC: Movimiento Ciudadano para el Cambio.

PDB: Partido Comunista de Bolivia.

Para el resto de la relación de partidos véase *infra* cuadros 6 y 8.

(1) MNR y MBL se presentaron en coalición.

(2) ADN y NFR se presentaron en coalición.

Cuadro 10. Resultados departamentales de los principales partidos en elecciones de 1997

Departamento	Candidatura				
	ADN-NFR	MNR	UCS	CONDEPA	MIR
Chuquisaca	19.70	19.00	13.74	9.52	20.32
La Paz	20.14	12.17	9.62	40.84	11.28
Cochabamba	25.62	13.34	15.09	3.88	19.89
Oruro	23.16	16.88	15.35	20.87	17.20
Potosí	19.39	18.53	14.53	12.13	21.84
Tarija	11.10	26.38	10.51	3.45	42.28
Santa Cruz	24.04	25.04	27.62	2.13	15.77
Beni	34.23	32.63	18.24	1.49	9.30
Pando	40.68	27.88	9.62	2.76	14.48
BOLIVIA	22.26	18.20	16.11	15.16	16.77

FUENTE: Consejo Nacional Electoral Boliviano. Elaboración propia.
 Para la relación de partidos véase *infra* cuadros 6, 8 y 9.

Los números en cursiva corresponden al partido más votado en cada circunscripción.

Cuadro 11. Resultados departamentales de los principales partidos en elecciones de 2002

Departamento	Candidatura			
	MNR-MBL	MAS	NFR	MIR
Chuquisaca	26.88	17.10	15.65	17.27
La Paz	15.32	22.49	20.98	11.49
Cochabamba	16.90	37.62	29.05	6.15
Oruro	18.75	29.23	18.48	15.35
Potosí	24.32	27.02	14.52	17.85
Tarija	33.76	6.16	10.49	39.13
Santa Cruz	29.47	10.21	22.40	24.86
Beni	42.63	3.16	11.65	16.88
Pando	34.45	2.93	12.10	20.00
BOLIVIA	22.46	20.94	20.91	16.32
				6.09

FUENTE Consejo Nacional Electoral Boliviano. Elaboración propia.

Para la relación de partidos véase *infra* cuadros 6, 8 y 9.

Los números en cursiva corresponden al partido más votado en cada circunscripción.

Cuadro 12. Diputados según tipo de circunscripción en el congreso (1997-2002)

Candidatura	1997			2002		
	Lista	Uninominal	Total	Lista	Uninominal	Total
MNR	14	12	26	12	24	36
ADN	14	18	32	0	4	4
MIR	11	12	23	11	15	26
CONDEPA	7	12	19	0	0	0
IU	0	4	4	-	-	-
UCS	16	5	21	5	0	5
MBL	0	5	5	(1)	(1)	(1)
NFR	(2)	(2)	(2)	20	5	25
MAS	-	-	-	13	14	27
MIP	-	-	-	1	5	6
PS	0	0	0	0	1	1
<i>Total</i>	62	68	130	62	68	130

FUENTE: www.observatorioelectoral.org. Elaboración propia.

Para la relación de partidos véase *infra* cuadros 6, 8 y 9.

(1) MNR y MBL se presentaron en coalición.

(2) ADN y NFR se presentaron en coalición.

La combinación de los principios mayoritario y proporcional en las elecciones generales provoca que en 1997, vistos los resultados globales obtenidos por todos los partidos en competencia en el ámbito del Estado boliviano, tanto ADN, como MNR y MIR estén sobrerepresentados mientras que Condepas esté, por la especial concentración geográfica de su voto, infrarrepresentado (*véase supra* cuadros 9 y 10). En el 2002 la sobrerepresentación juega claramente en beneficio de MNR-MBL y MIR y, en cambio, el NFR y MAS con el mismo porcentaje global y con cuatro puntos más que el MIR obtienen, respectivamente, un representante menos y sólo uno más que el MIR (*véase supra* cuadros 9 y 11).

La lectura comparativa de los cuadros 10 y 11 (*véase supra*) nos muestra como en 2002 el MNR —en coalición con el MBL— gana en cuatro circunscripciones y obtiene una alta tasa de votos en las otras cinco. En cambio, en 1997, pese a ser el segundo partido más votado en el conjunto de la nación, no había sido el más votado en ninguna de las circunscripciones. Esto explica como con sólo cuatro puntos menos de votos totales se puede en cambio obtener la mitad de escaños uninominales (12 escaños uninominales en 1997 y 24 en 2002). En cambio, MIR que venía de ser la fuerza más votada en tres departamentos, sigue ganando Tarija pero, respecto de 1997, pierde Potosí y Chuquisaca. Aunque sin duda, el peor parado comparativamente hablando ha sido ADN, que de vencedor en cuatro circunscripciones en 1997 queda ahora como segunda fuerza en Pando, tercera en Beni y quinta en Chuquisaca, desmoronándose en el resto. Proceso similar, aunque no tan radical, es el de UCS que de vencedor en Santa Cruz en 1997 se desmorona ahora en todo el país. Por último, Condepas, vencedora en el departamento de La Paz en 1997, se hunde estrepitosamente en todo el territorio.

Dos fuerzas aparecen con fuerza en el proceso electoral de 2002, MAS que obtiene el segundo lugar en el cómputo total de votos. Un éxito cifrado en ganar holgadamente en los cuatro departamentos occidentales y sucumbir en los tres menos poblados. Es diferente el perfil del NFR; es un partido con buena implantación en todo el país, pero sin ninguna circunscripción en la cual destacar. Merece también una mención el MIP que se alza con el quinto lugar en porcentaje global de votos siendo exclusivamente un partido de la capital.

Lo dicho nos muestra que se ha producido una considerable reubicación del electorado ante una oferta cambiante, e igualmente se ha pro-

ducido una concentración del voto antes disperso (el índice del número efectivo de partidos parlamentarios ha evolucionado desde el 5.36 de 1997 al 4.96 de 2002). De hecho, en 1997 cuatro fuerzas políticas habían resultado vencedoras en alguna circunscripción, y además el MNR, que fue la segunda fuerza política en cómputo general, no ganó en ninguna circunscripción. Se dibujó un escenario de dispersión del voto motivado, tanto por las mutaciones del sistema electoral como por la fuerte entrada de Condepas y UCS.⁵⁹ En 2002, en cambio, las dos fuerzas políticas más votadas triunfan en ocho de las nueve circunscripciones y sólo el MIR mantiene en Tarija un bastión que resiste al empuje de MNR y MAS. Todo esto en un momento en el que han entrado NFR y MAS con fuerza en la arena política, se ha mantenido con problemas UCS y ha casi desaparecido ADN y perdido la personalidad jurídica como partido político Condepas.

Para completar lo dicho anteriormente sobre las circunscripciones uninominales, se observa que tanto el UCS en 1997 y en 2002, como el NFR en el 2002, tienen poca presencia en las circunscripciones uninominales y, en cambio, es en las circunscripciones plurinominales departamentales dónde consiguen alcanzar básicamente su representación. Por su parte, tanto el MBL en 1997 como el MIP y ADN en el 2002 muestran cómo la solidez de determinados candidatos que alcanzan mayorías en concretas circunscripciones uninominales permite a sus respectivos partidos alcanzar una representación política que el sistema proporcional de las circunscripciones plurinominales no les otorgaría. El nuevo sistema electoral mixto ha iniciado un proceso de personalización —aunque los electores votan más a las listas que a los candidatos de las circunscripciones uninominales— y territorialización del sistema de partidos.⁶⁰ En definitiva, el sistema es proporcional, pero el juego mayoritario de las circunscripciones uninominales permite, además de incidir en la representación del territorio, acercar la elegibilidad a pequeños partidos que atesoren una importante concentración territorial focalizada del voto, aunque su porcentaje global nacional o incluso departamental sea escaso. “En un contexto de incremento del sentimiento antipartidista y de de-

⁵⁹ Para Mayorga, el sistema mixto para elección del congreso ha generado un Parlamento más representativo, efectivo y proclive al pacto interpartidista. Mayorga, René Antonio, “Electoral Reform...”, *cit.*, nota 41.

⁶⁰ Mayorga, René Antonio, “The Mixed-Member...”, *cit.*, nota 24.

safección cívica con el excesivo nivel de personalización de los políticos, el *Mixed Member System* dispara a los partidos hacia una mayor personalización de la política".⁶¹

Otro aspecto importante del análisis de los resultados electorales desde 1980 a nuestros días es contemplar la evolución de ADN, MNR y MIR que no dejan de ser las tres principales fuerzas políticas que han estado, solas o en coalición, al frente del Estado y del proceso de transición democrática.⁶² En líneas generales, se observa en los cuadros 13 y 14 (véase en las páginas siguientes) la fuerte pérdida de importancia que tiene este trío que vehicula la transición. En 1993 ya se inicia el declive cuando el Acuerdo Patriótico no logra, ni de lejos, acercarse a la suma de porcentajes que ADN y MIR habían obtenido en 1989.

MIR arrancó fuerte en 1980 con el pacto de las izquierdas bajo las siglas de UDP. En 1985 pagó las consecuencias de la escisión, para desde ahí crecer y estabilizarse como cuarta fuerza electoral en votos y algo mejor en escaños. Ganó una elección, la de 1980 en la coalición UDP; pero presidió el país en 1989, tras quedar tercero y pactar con ADN que quedó segunda. ADN comenzó fuerte, pero el fracaso del Acuerdo Patriótico de 1993 le canalizó por un proceso de paulatino declive que el deceso de su fundador ha rematado. Ha ganado dos elecciones, aunque sólo una en votos y escaños, en 1997, momento en el que se encaramó en la presidencia. Por último, el MNR ha ganado en tres de las seis elecciones en votos y escaños, en dos ha sido la segunda candidatura en votos y escaños y en una fue segundo en votos y primero en escaños. Ha desempeñado la presidencia de la república en 1985, 1993 y 2002.

Hasta 1997 en que entra como tercera fuerza más votada que Condepas y que MIR, aunque en escaños quedó tercera y cuarta en votos, ADN, MNR y MIR habían ocupado siempre, intercambiándose las posiciones, los tres primeros lugares. En 2002 la pérdida de protagonismo es más severa, ya que MAS queda segundo y ADN se desmoronó. Así, el cuadro 14 (véase en las páginas siguientes) nos advierte cómo el porcentaje agregado de los tres partidos va perdiendo peso hasta quedar por debajo de la mayoría absoluta en las elecciones de 2002. Si el cuadro 4 (véase

⁶¹ *Ibidem*, p. 446.

⁶² Para Shugart y Carey es una constante que ninguno de los tres grandes partidos puede ganar y por esto se necesitan; Shugart, M. S. y Carey, J. M., *op. cit.*, nota 25. Este juego dota a las fuerzas políticas de un considerable compromiso entre ellas y les garantiza el éxito en la aplicación de programas políticos tan arriesgados como el de austeridad económica de los años ochenta.

Cuadro 13. Evolución en escaños de ADN, MNR y MIR (1980-2002)

<i>Partidos</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1989</i>	<i>1993</i>	<i>1997</i>	<i>2002</i>
ADN	24	41	38	35 ⁽²⁾	32 ⁽⁴⁾	4
MIR	47 ⁽¹⁾	15	33	35 ⁽²⁾	23	26
MNR	34	43	40	52 ⁽³⁾	26	36 ⁽⁵⁾
<i>Total</i>	<i>105</i>	<i>99</i>	<i>111</i>	<i>87</i>	<i>81</i>	<i>66</i>

FUENTE: Consejo Nacional Electoral Boliviano. Elaboración propia.

(1) El MIR iba en una coalición con PCB y MNRI denominada UDP.

(2) ADN y MIR formaron una coalición denominada AP.

(3) El MNR iba en coalición con el MRTKL.

(4) ADN se presentó en coalición con el NFR.

(5) MNR se presentó en coalición con el MBL.

Cuadro 14. Porcentaje agregado de voto de las tres candidaturas más votadas (1980-2002)

	1980	1985	1989	1993	1997	2002
1o. + 2o.	58.99	63.19	51.74	56.60 ⁽²⁾	40.46 ⁽⁴⁾	43.40 ⁽⁵⁾
1o. + 2o. + 3o.	75.72	73.37	73.57	70.89 ⁽³⁾	57.62	64.31
ADN +MNR + MIR	75.72 ⁽¹⁾	73.37	73.57	56.60	57.23	42.18

FONTE: Consejo Nacional Electoral Boliviano. Elaboración propia.

(1) El MIR iba en una coalición con PCB y MNRI denominada UDP.

(2) El MNR que quedó primero iba en coalición con el MRTKL, y ADN y MIR formaron una coalición denominada AP que quedó segunda.

(3) En realidad al acudir ADN y MIR en coalición, el introducir a la tercera fuerza, CONDEPA, supone sumar los votos de cuatro fuerzas políticas.

(4) ADN y NFR se presentaron en coalición y fueron la primera candidatura en votos.

(5) MNR y MBL se presentaron en coalición y fueron la primera candidatura en votos.

supra) ya nos había advertido que el número efectivo de partidos después de haber descendido durante una década, se incrementaba a partir de la reforma de 1994, el cuadro 14 (véase *supra*) ratifica ese postulado al mostrarnos el severo retroceso que supone el porcentaje de voto agregado de las dos o tres candidaturas más votadas en las elecciones generales. De aproximadamente el 60%, se ha pasado a cifras en los aledaños del cuarenta. Es decir, una coalición de sólo dos partidos tendrá dificultades obvias de gobernabilidad.

III. LA DOBLE VUELTA

1. *Sistema electoral presidencial*

En virtud de la Constitución de 1967, el presidente se elegía por sufragio directo requiriendo mayoría absoluta para ser proclamado electo. El mandato era de cuatro años —así ha sido desde la Constitución de 1878— y la reelectividad inmediata estaba prohibida. En caso de que ningún candidato alcanzara la mayoría requerida en la votación popular, el congreso debería designar al electo de entre los tres más votados por mayoría absoluta de los parlamentarios concurrentes. Si ningún candidato lo lograra, se continuaba con los dos más votados hasta alcanzar la mayoría absoluta. Tal y como he definido la doble vuelta en la introducción de este trabajo, podemos consensuar que el sistema electoral boliviano es una suerte de sistema electoral de doble vuelta con primera vuelta al uso y con una segunda vuelta a la cual en vez de dos pasan tres y que en vez de someterse a un proceso de elección directa acude a un sistema indirecto en el que ejerce de colegio electoral el congreso conformado proporcionalmente a los votos de cada candidato presidencial de la primera vuelta: “*sistema de doble vuelta con mayoría absoluta en primera y con segunda vuelta parlamentaria*”.

La tradición consuetudinaria y vigente al inicio de la transición democrática era que la cámara elegía al más votado (véase cuadro 15 en la siguiente página); pero la evolución y el sentido de elección indirecta de segundo grado que otorga al congreso la potestad de articular una coalición mayoritaria que encarame con la victoria a un candidato distinto del que triunfó —por mayoría relativa— en la consulta popular directa, supuso que en 1985 se optase por el segundo más votado en la primera

Cuadro 15. Características definitorias del sistema electoral presidencial boliviano (1980-2002)

Sistema político	Duración del mandato	Posibilidad de reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en 1a. vuelta	Núm. de candidatos que acceden a 2a. vuelta ⁽¹⁾	Periodo interelectivo	Mayoría requerida en 2a. vuelta	Coincidencia con elecciones generales
Bolivia 1980	4	No ⁽²⁾	Fórmula con vicepresidente	Absoluta ⁽³⁾	3	ND	relativa	Sí ⁽⁴⁾
Bolivia 1994	5	No ⁽⁵⁾	Fórmula con vicepresidente	Absoluta ⁽³⁾	2	ND	relativa	Sí ⁽⁶⁾
Bolivia 2001	4	Sí	Fórmula con vicepresidente	Absoluta ⁽³⁾	2	60	relativa	Sí ⁽⁶⁾

FUENTE: Legislación constitucional y electoral boliviana. Elaboración propia.

ND: No disponible.

(1) La segunda vuelta se celebra ante el Parlamento.

(2) No inmediatamente, pero sí, sin límite de veces, tras un período constitucional.

(3) No compitan para su cálculo los votos nulos.

(4) La elección presidencial y la general no sólo se celebran el mismo día, sino que la misma papeleta de voto es utilizada para ambas.

(5) No inmediatamente, pero sí tras un período constitucional con la imposibilidad de serlo más de dos veces.

(6) El voto para la elección presidencial es acumulativo para las circunscripciones plurinominales de la elección general, posibilitando la misma papeleta el voto cruzado para la pertinente circunscripción uninominal departamental.

vuelta y en las elecciones de 1989 por el tercero. Pese a que ello implicaba mayorías absolutas parlamentarias, incluso superiores a los dos tercios de la cámara, el clamor contra la decisión fue intenso. Tanto que una vez que el MNR —damnificado de 1989— alcanzó la presidencia en 1993, auspició la reforma electoral de 1994 que alteró la segunda fase del mecanismo de elección presidencial.

La reforma de 1994 (véase *supra* cuadro 15) mantiene en esencia todo el tradicional mecanismo de elección presidencial; pero establece *a) Que la papeleta para la elección presidencial sea autónoma de la elección general, desapareciendo por tanto la “lista sábana”, b) Que el mandato sea de cinco años sin reelectividad inmediata, c) Que no se pueda ser presidente por más de dos períodos constitucionales, y que en caso de tener que articularse la segunda vuelta, d) El congreso sólo puede dirimir entre los dos más votados, repitiéndose la votación por dos veces —de modo oral y nominal— en caso de empate y de no lograrse el desempate ganará el más votado en primera vuelta.* Además de evitar que fragüe una mayoría alternativa a la dibujada en la elección directa y limitar por tanto la capacidad de maniobra del congreso, y el sentido mismo de la elección congresual, se quiere evitar que se reproduzca el “empantanamiento” que hubo en 1979, donde tras cinco votaciones ninguno de los aspirantes consiguió hacerse con la ansiada mayoría requerida, y ante el conflicto suscitado por ello y por la obstinada actitud de un candidato⁶³ se decidió algo sin precedentes ni cobertura constitucional: nombrar al presidente del Senado como presidente de la república.

Con la reforma electoral de 1996 se volvió a la papeleta de única lista (sábana), pero partiendo ésta por mitades. En la mitad superior de la papeleta figura el nombre de todos los candidatos a presidente y vicepresidente, y en la mitad inferior todos los candidatos al congreso y sus suplentes de todos los partidos de esa concreta circunscripción uninominal (sesenta y ocho en total). La mitad superior sirve para que el elector determine su candidato presidencial y a su vez sirve como voto acumulativo para los sesenta y dos escaños repartidos en nueve circunscripciones plurinominales. En la mitad inferior el elector expresa su voto selectivo a un determinado candidato a congresista en la correspondiente circunscripción uninominal. Cabe por tanto la posibilidad de votos cruzados.

⁶³ La actitud de dicho candidato, que era quien había ganado por escaso margen las elecciones, consistió en una huelga de hambre, marchas en torno al congreso, amenazas de subversión.

El Anteproyecto de Ley de Necesidad de Reforma Constitucional de 2001 propone la vuelta a los cuatro años de mandato presidencial haciendo coincidir los mandatos presidencial, nacional y local para con esto evitar que nadie pueda desde el poder manipular el voto (véase *supra* cuadro 15). También se prevé la posibilidad de reelección inmediata con el fin de garantizar que una vez reelegido se deje paso libre en el partido a la renovación del liderazgo. Pero sin duda la propuesta más impactante es la sustitución de la doble vuelta congresual por la doble vuelta típica (*Majority-Runoff*). El Consejo Ciudadano no fue unánime en esta modificación, ya que de sus nueve miembros hubo tres contrarios a la medida,⁶⁴ uno favorable a la doble vuelta bajando el porcentaje de primera al cuarenta por ciento,⁶⁵ y por último uno que defendía el sistema de doble vuelta congresual rebajando el porcentaje exigido en primera vuelta al cuarenta por ciento.⁶⁶

El consejo reabrió un viejo debate boliviano. De hecho, tras la tempestuosa elección presidencial de 1989, se inició el diálogo sobre la reforma de la elección presidencial dado que, en opinión de los partidos, la elección congresual del presidente no respetaba los resultados populares. ADN y MIR proponían adoptar como mecanismo un sistema electoral de *plurality*,⁶⁷ mientras que el MNR se inclinaba por la doble vuelta. Las tres grandes fuerzas políticas pactaron una importante reforma electoral para las elecciones generales; pero no alcanzaron el consenso necesario para instrumentar una reforma en las elecciones presidenciales, en un sentido u otro, y manteniendo el sistema variaron la duración del mandato y el número de contendientes entre los cuáles elegir el congreso.

⁶⁴ Jorge Asbún, Carlos Gerke y Martha Urioste.

⁶⁵ Juan Carlos Urenda.

⁶⁶ Pablo Dermizaky.

⁶⁷ Mayorga aboga porque los partidos dejen de ser tan dependientes del respectivo líder-caudillo; por esto, la propuesta de imponer un sistema electoral de *plurality* es un error porque puede darle a un partido el monopolio del poder. Mayorga, René Antonio, "The Mixed-Member...", *cit.*, nota 24. Por otro lado, si el objetivo es llegar al bipartidismo hay que ser consciente de que con los localismos, regionalismos y movimientos indigenistas tan fuertes de Bolivia, la *plurality* no garantizará nunca que el bipartidismo sea un hecho. Como advertía Norris, no existe "el mejor sistema", lo que hay son efectos y consecuencias que generan una irresoluble fuente de conflictos "en la ingeniería electoral no hay opciones fáciles". Norris, P., "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed System". *International Political Science Review*, vol. 18, núm. 3, 1997, p. 310.

Se insiste mucho en las bonanzas que para el sistema político boliviano ha supuesto el sistema de elección del presidente. Es de sobra conocido que el sistema de gobierno presidencial y un sistema de partidos multipartidista tienen un difícil encaje,⁶⁸ pero no así en Bolivia, y ello se debe a que “el mecanismo parlamentario de elección del presidente ha sido el principal causante de la moderada tendencia del sistema de partidos”.⁶⁹ Sin embargo, no conviene olvidar el hecho de que la elección congresual del presidente que, a decir de muchos, es el punto de equilibrio del sistema político boliviano, no es en cambio querida por las principales fuerzas políticas. Insiste Mayorga⁷⁰ en que los sistemas presidencialistas funcionan mejor cuanto menos presidencialista son, sobre todo por la inherente hostilidad que tiene a los pactos y al consociativismo. Conforme con el sentido global de su apreciación, creo necesario un matiz. La negatividad hacia el pacto es típica del binomio presidencialismo y la elección vía *plurality*. En cambio, como empíricamente he demostrado,⁷¹ el presidencialismo con elección, mediante doble vuelta, introduce los incentivos imprescindibles para que el presidencialismo y el multipartidismo congenien. Sin embargo, al margen de los incentivos, el éxito o no de los pactos dependerá, al parecer, más del talante de los partidos y de la propia dinámica del sistema de partidos.

Resultados electorales

Los resultados presidenciales de los últimos veinte años en Bolivia (véase cuadro 16 en la siguiente página) no permiten muchos comentarios diferentes de los realizados para las elecciones generales, ya que ambos procesos están vinculados a través de un voto que viene ligado en la misma papeleta. A pesar de esto, sí presentan alguna peculiaridad. La primera surge tras las elecciones de 1980, puesto que Hernán Siles Zuazo no pudo acceder al poder hasta 1982; desde aquel momento su presidencia fue todo menos pacífica, tuvo que bregar contra una inflación desmesurada, padeció innumerables crisis de gobierno —en un cálculo sobre el número de personas que pasaron por el gobierno se computan

⁶⁸ Mainwaring, S. y Shugart, Soberg (eds.), *op. cit.*, nota 24.

⁶⁹ Mayorga, René Antonio, “Electoral Reform...”, *cit.*, nota 41, p. 207.

⁷⁰ Mayorga, René Antonio, “Presidencialismo parlamentarizado..”, *cit.*, nota 22.

⁷¹ Martínez, R., *op. cit.*, nota 2.

Cuadro 16. Elecciones presidenciales del 2002

<i>Partido del candidato</i>	1980	1985	1989	1993	1997	2002
MNR	20.15	30.36	25.65	35.56	18.20	22.46⁽⁷⁾
MAS ⁽¹⁾	-	2.53	8.02	0.98 ⁽⁴⁾	3.71	20.94
ADN	16.83	32.83	25.24	22.26⁽⁶⁾	3.39	
MIR	(2)	10.18	21.83	(4)	16.77	16.31
UCS	-	-	-	13.77	16.11	5.51
CONDEPA	-	-	12.25	14.29	17.16	0.37
NFR	-	-	-	-	(6)	20.91
MIP	-	-	-	-	-	6.09
LJ	-	-	-	-	-	2.71
PS	8.71	3.58	2.81	-	-	0.65
MCC	-	-	-	-	-	0.63 ⁽⁷⁾
MBL	-	-	-	5.36	3.09	
UDP	38.74⁽²⁾	-	-	-	-	-
IU	-	-	-	-	-	-
VSB	-	-	-	-	1.39	-
EIE	-	-	-	1.10	0.84	-
PDC	3.01	-	-	-	-	-
PRA	2.78	-	-	-	-	-
MNR-U	1.87	-	-	-	-	-
FSB	1.63	1.33	0.75	1.24	-	-
AFIN	1.31	-	-	-	-	-

MITKA-1	1.30	-	-	-	-
PUB	1.25	-	-	-	-
AP	-	-	-	-	-
MITKA	1.21	-	-	-	21.06 (4)
PRIN	1.20	-	-	-	-
MNRI	-	5.48	-	-	-
VR-9	-	4.80 ⁽³⁾	-	1.28	-
MRTKL	-	2.11	1.62	-	-
MRTK	-	1.08	-	-	-
FULKA	-	-	1.16	-	-
ARBOL	-	-	-	-	-
VSB	-	-	-	1.87	-
Otros	-	5.12	0.68	1.64	0.48

FUENTE: Consejo Nacional Electoral Boliviano y www.ObservatorioElectoral.org. Elaboración propia.

En cursiva los candidatos que accedieron a la segunda vuelta congresual.
En negrita el candidato que finalmente fue elegido por el congreso.

VSB: Vanguardia Socialista Boliviana.

Para la relación de partidos véase *infra* cuadros 7 y 9.

⁽¹⁾ De 1985 a 1997 se presentó bajo las siglas IU.

⁽²⁾ Coalición de PCB, MIR y ala izquierda de MNR (luego MNRI).

⁽³⁾ Se presentó en 1985 como MNRV.

⁽⁴⁾ ADN y MIR se presentaron conjuntamente bajo la sigla Acuerdo Patriótico (AP).

⁽⁵⁾ En 1993 se presentó como ASD.

⁽⁶⁾ Gonzalo Sánchez de Lozada se presentó como candidato del MNRM-ML.

⁽⁷⁾ ADN y NFR se presentaron en coalición.

más de ochenta— y vivió en la constante zozobra por una alianza (UDP) que no mantuvo la prevista unidad parlamentaria.

Las dos siguientes elecciones son los dos históricos casos de reversión del resultado, es decir, aquellas elecciones en las que el Parlamento en uso de sus atribuciones articuló una mayoría que colocó en la presidencia a un candidato diferente del que había obtenido mayoría en la elección popular directa. Sánchez de Lozada, candidato vencedor en primera vuelta en 1989 y derrotado en segunda, obtuvo finalmente la presidencia de la república en 1993 con un 40% en primera vuelta y el 61.78% de los votos parlamentarios en segunda.⁷² Hasta la fecha, este es el respaldo parlamentario más elevado conseguido por ningún presidente desde la transición iniciada en la década de los ochenta.

A partir de la reforma de 1994, la parlamentaria segunda vuelta se celebra sólo entre los dos candidatos más votados. Bajo esta nueva regla, en 1997 el ex-dictador Hugo Bánzer Suárez —tras cinco intentos fallidos— alcanzó de nuevo la presidencia, ahora democráticamente. Además de ser el candidato más votado popularmente, se hizo acreedor de los apoyos parlamentarios de MIR, NFR y UCS, y lógicamente de su partido, lo que le llevó a superar los tres quintos de apoyo parlamentario. Si en 1993 él fue el gran derrotado ante el candidato del MNR, esta vez sería Juan Carlos Durán Saucedo de MNR quien perdió en la definitiva segunda vuelta.

En 2001, tras la dimisión de Bánzer como presidente, su vicepresidente Jorge Quiroga Ramírez concluyó el mandato presidencial hasta las recientes elecciones de 2002, en las que resultó elegido Gonzalo Sánchez de Lozada con Carlos Diego Mesa Gisbert como vicepresidente. En esta elección resulta destacable la segunda vuelta, ya que hubo un importante número de votos nulos. Así, el futuro presidente, candidato del MNR, obtuvo ochenta y cuatro votos; Evo Morales, candidato del MAS, cuarenta y tres; dos parlamentarios votaron en blanco y veintiséis formularon un voto nulo, en señal de protesta, al votar por Manfred Reyes Vila, candidato del NFR, que quedó en tercer lugar en la primera vuelta, a poco más de setecientos votos de Morales.

⁷² Noventa y siete votos para Sánchez de Lozada, dieciséis para Bánzer Suárez, cuarenta y dos en blanco y dos abstenciones.

2. *Efectos de la fórmula electoral de doble vuelta boliviana*

Como le ocurre a cualquier sistema político que elige directamente al presidente, Bolivia ha vivido una personalización de la política que ha colocado a bastantes líderes por encima de su propia fuerza política; pero en cambio, el otro gran efecto generado por una elección directa, la bipolarización del sistema de partidos, no se ha producido. No obstante, es difícil que esto se articule cuando todavía está por consolidarse el sistema de partidos boliviano.

Hasta las elecciones de 1993 parecía que se consolidaba un modelo de sistema de partidos limitado en donde dos grandes fuerzas ADN y MNR pactaban con una fuerza menor que actuaba de bisagra, el MIR. Así lo indica el porcentaje de votos que entre las tres fuerzas políticas atesoran (véase *supra* cuadro 14). Además, como muestra el cuadro 4 (véase *supra*), el número efectivo de partidos parlamentarios decrece paulatinamente hasta 1993. Sin embargo, a partir de 1993 se observa un crecimiento en el número de actores acompañado de un consiguiente descenso del porcentaje de voto acumulado por los tres partidos clásicos. Esto nos conduce a un sistema de partidos multipartidista polarizado que requiere coaliciones parlamentarias de más de dos y hasta tres fuerzas políticas para aglutinar mayorías. Sin embargo la reforma electoral de 1994 cambia considerablemente las reglas del juego y redefine un sistema que crece en su fragmentación (véase *supra* cuadro 4) y que muestra el debilitamiento progresivo del caudal de votantes de ADN, MNR y MIR (véase *supra* cuadro 14).⁷³ Pero además, se produce en la última elección una reformulación de los actores en juego. Así, aunque se mantiene y parece consolidarse una estructura multipartidista polarizada, bastantes de los actores son de una novedad extrema. En cualquier caso, el sistema de partidos boliviano no es ni ha sido nunca bipartidista, algo cotidiano bajo un sistema de gobierno presidencial y con una elección directa del presidente, ni siquiera ha marcado una articulación bipolar del sistema de partidos porque está todavía definiendo los actores en juego, como para poder definir los espacios competitivos.

⁷³ Para Gamarra y Malloy, tras la reforma se dibuja un juego que favorece a los pequeños partidos y que creará partidos más pendientes de su potencial para ganar y llegar al gobierno que de la coherencia ideológica. Gamarra, E. A. y Malloy, J. M., *op. cit.*, nota 3, pp. 399-433. Ningún partido controlará mayorías en el Parlamento, dada la fragmentación generada por las circunscripciones uninominales y el consiguiente crecimiento del fraccionamiento.

En otras ocasiones⁷⁴ he sostenido que a la fórmula electoral de doble vuelta tratada como variable independiente se le puede considerar generadora de efectos propios, trátese del sistema político que se trate. Básicamente sostengo que con la doble vuelta el efecto bipolarizador imputable a la elección directa no se concreta en una tendencia al bipartidismo sino al multipartidismo limitado con un trasfondo de dos macrotendencias. Como he advertido en el caso boliviano, esto no ha sido perceptible porque tanto los concretos actores como el sistema de partidos están en proceso de definición. En cualquier caso, lo que sí es evidente es que el sistema no evoluciona hacia el bipartidismo (véase cuadro 17 en la siguiente página). Y ello a pesar de tratarse de un sistema político en el que la elección presidencial y general no sólo coinciden en el tiempo sino que incluso comparten papeleta de voto. Sin duda, el utilizar un mecanismo prácticamente parlamentario para designar al presidente ha permitido que un sistema de gobierno de esta índole sea capaz de articularse con un ambiente multipartidista; pero tampoco dudo que haber optado por una elección presidencial en dos tiempos ha permitido el mantenimiento de un sistema de partidos que, aunque por definir, es de corte claramente multipartidista. En la primera vuelta, que se juega con principio proporcional, el elector sabe que se decide el Parlamento y, dado el mapa partidista, difícilmente se elegirá presidente; será en la segunda en la que se elija al jefe del Estado.

Otra de mis afirmaciones es que el efecto reductivo sobre el número de partidos vinculado a las elecciones directas con mecanismos de *plurality* no es imputable a la elección directa presidencial mediante la fórmula de DV. El caso boliviano es muy claro en este aspecto, la elección presidencial no está generando impacto reductivo alguno sobre el número efectivo de partidos. Como ocurre en otros sistemas políticos que utilizan la doble vuelta, este efecto reductivo se modula en función de otras variables normalmente imputables a las elecciones generales.

Por otro lado, con la doble vuelta la legitimidad del elegido se ve reforzada respecto de la de un presidente surgido de un sistema de *plurality*. La sola presencia de dos candidatos en la votación final augura,

⁷⁴ Martínez, R., *op. cit.*, nota 2; y Aguilera de Prat y Martínez, *op. cit.*, nota 35.

Cuadro 17. Porcentaje obtenido por el presidente y su partido en elecciones presidenciales y generales

Año elección	Presidente y partido o coalición que lo presentan	% en 1a. vuelta del vencedor en presidenciales	% de diputados del partido del presidente	2a. Vuelta Votos de parlamentarios al Presidente ⁽¹⁾	% votos en Parlamento	Diferencia % 1a. y 2a. vuelta	Índice del númer efectivo de partidos parlamentarios
1980 ⁽²⁾	Siles Zuazo (UDP)	38.74	36.15	57 ⁽³⁾	36.31	-0.16	4.13
1985 ⁽²⁾	Paz Estensoro (MNR)	30.36	33.08	75 ⁽³⁾	47.77	-14.69	4.31
1989 ⁽²⁾	Paz Zamora (MIR)	21.38	25.38	87 ⁽³⁾	55.41	-30.03	3.92
1993 ⁽²⁾	Sánchez de Lozada (MNR)	35.56	40.00	97 ⁽⁴⁾	61.78	-21.78	3.71
1997 ⁽⁵⁾	Báñez Suárez (ADN)	22.26	24.62	95 ⁽³⁾	60.51	-35.89	5.36
2002 ⁽⁵⁾	Sánchez de Lozada (MNR)	22.46	27.69	84 ⁽⁴⁾	53.50	-25.81	4.96

FUENTE: Elaboración propia.

En cursiva el candidato que en primera vuelta no había resultado el más votado.

⁽¹⁾ La segunda vuelta se celebra en el congreso actuando el Parlamento de colegio electoral. El número total de votos es de 157 (130 diputados y 27 senadores).

⁽²⁾ Elegido por el congreso entre los tres más votados.

⁽³⁾ Dato exacto no disponible, pero inducido de los apoyos parlamentarios del presidente.

⁽⁴⁾ Dato extraído de la "Base de datos políticos de las Américas" de Georgetown University.

⁽⁵⁾ Elegido por el congreso entre los dos más votados.

casi sin dudas,⁷⁵ la mayoría absoluta para alguno de los dos; mientras que en un sistema de *plurality* no es así. Para medir este efecto suelo utilizar la diferencia de votos del elegido entre primera y segunda vuelta, así como su diferencia de votos con la de su partido en primera vuelta. Este segundo indicador carece de sentido en el caso boliviano ya que, como he explicado, el voto para elección presidencial y elección general han estado identificados y hoy están vinculados. Respecto del primer indicador, hay que variar el modo de proceder, ya que la segunda vuelta se realiza en el Parlamento, constituido éste en colegio electoral, y lo que obtiene cada candidato es un porcentaje concreto de votos —equivalente al de escaños—; medir la diferencia entre lo obtenido en primera y segunda vuelta por el candidato electo, confrontando votos en primera vuelta con escaños en segunda, carece de lógica. Por esta razón he introducido junto con el porcentaje de votos del candidato el número de escaños obtenido por su partido —sabiendo que a partir de las elecciones de 1997 los escaños obtenidos por un partido-candidatura no están exclusivamente vinculados al voto presidencial, dado que vía circunscripciones uninominales puede incrementar o no su resultado—. De este modo, sabiendo el porcentaje o el número absoluto de votos obtenido en la segunda vuelta podré determinar el volumen de apoyo parlamentario recibido y confrontarlo con el volumen parlamentario propio, resultado de la elección directa. Así las cosas, en Bolivia, en todas las elecciones habidas desde 1980, el presidente ha gozado finalmente, en forma de apoyo parlamentario, de un porcentaje de respaldo superior al que inicialmente atesoraba (*véase supra cuadro 17*) con una media de 21.39 puntos de crecimiento del respaldo entre vueltas. Como se quiera observar, se trata de un reforzamiento de su posición que le brinda la fórmula de elección. Si luego el presidente es más o menos ducho en la gestión de ese crédito o si los partidos que le han apoyado son más o menos solidarios y estables en el apoyo parlamentario, es algo que no es responsabilidad de la fórmula electoral.

⁷⁵ Sartori afirma que: "En un sistema de doble vuelta, es palpable que si sólo son admitidos dos candidatos, para la segunda vuelta uno de ellos obtendrá la mayoría absoluta"; Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, MacMillan, 1994, p. 6. Creo errónea esta afirmación tajante cuando, aunque improbable, es posible un voto en blanco tal que impida esta mayoría. Nohlen cae en el mismo error. Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 80.

Pese a que en el contexto presidencial la doble vuelta actúa con su máximo potencial manipulador: colegio uninominal y mayoría absoluta, los partidos gozan de un espacio temporal para generar pactos y apoyos explícitos respecto a los tres o dos candidatos; y el resultado de aquéllos se plasma, para el vencedor, en un incremento de votos superior a veinte puntos y, desde 1989, superando en todos los casos la mayoría absoluta. Es decir, la fórmula colabora al entendimiento entre fuerzas, motiva hacia los pactos y reivindica a éstos dotándoles de mayorías electorales sólidas que pueden transformarse en parlamentarias. El caso boliviano facilita ese último escalón, ya que las mayorías electorales de apoyo a un candidato concreto en segunda vuelta son, de por sí, parlamentarias.

En definitiva, puede que formalmente el sistema de elección presidencial boliviano no responda, como no lo hace, al modelo de *Majority-Runoff*. Pero si entendemos por doble vuelta algo más que esto y aceptamos como definición: “sistema electoral que se articula con la potencialidad de dos momentos procedimentales diferenciados para la elección”, y damos por extensivos los efectos de la doble vuelta a las diversas tipologías generadas desde esta amplia definición, es palpable que el mecanismo electivo boliviano responde a la tipología de la doble vuelta y desarrolla los efectos que a ésta se le atribuyen. Otra cosa distinta es si realmente la variante utilizada de la doble vuelta es la más coherente con el sistema de gobierno que rige al país. Creo haber dejado clara mi negativa opinión al respecto.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera de Prat y Martínez, *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid, Tecnos, 2000.
- Alcántara, *Sistemas políticos de América Latina*, vol. 1: *América del Sur*, Madrid, Tecnos, 1999.
- CEPAL y GTZ, “Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso en Bolivia”, Proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y el *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* sobre Desarrollo Local y Descentralización en América Latina, Santiago de Chile.
- Coppedge, M., “District Magnitude, Economic Performance, and Party System Fragmentation in Five Latin American Countries”, *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm. 2, 1997.

- _____, "The Dynamic Diversity of Latin America Party Systems", *Party Politics*, vol. 4, núm. 4, 1998.
- Cox, G. y Morgenstern, S., "Reactive and proactive presidents: a typology of Latin American presidents and legislatures", en Valadés, D. y Serna, J. M. (coords.), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000.
- Gamarra, E. A., "Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia", en Mainwaring, S. y Shugart, Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.
- _____, y Malloy, J. M., "The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia", en Mainwaring, S. y Scully, T. R. (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, California, Standford University Press, 1995.
- González Pedrero, "Reflexiones sobre el presidencialismo en América Latina", en Valadés, D. y Serna, J. M. (coord.), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000.
- Linz, J. J., "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en id. y Valenzuela, A. (eds.), *The Failure of presidential democracy. Comparative perspectives*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1994, vol. I.
- Lijphart, Arend, *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, 1994.
- Martínez, R., "Efectos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 82, 1998.
- _____, y Garrido, A. "Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial", *Working Papers*, Barcelona, ICPS, núm. 184, 2000.
- Mayorga, René Antonio, "Electoral Reform in Bolivia: Origins of the Mixed-Member Proportional System", en Shugart, M. S. y Wattenberg, M. P. (eds.), *Mixed Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, 2001.
- _____, "The Mixed-Member Proportional System and its Consequences in Bolivia", en Shugart, M. S. y Wattenberg, M. P. (eds.), *Mixed Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, 2001.
- _____, "Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia", en Lanzaro, J. (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2001.

- , Entrevista sobre el Proceso Electoral de 30 de Junio de 2002 realizada por Julio Burdman el 20 de Agosto (recogida en www.ObservatorioElectoral.org).
- Moreno Collado, J., “Constitucionalismo presidencialista o presidencialismo constitucionalista. Un dilema de América Latina”, en Valadés, D. y Serna, J. M. (coord.), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000.
- Morgenstern, S. y Domingo, P., “The success of Presidentialism? Breaking gridlock in presidential regimes”, en Valadés, D. y Serna J. M. (coord.), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000.
- Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Norris, P., “Choosing Electoral Systems: Proporcional, Majoritarian and Mixed System”, *International Political Science Review*, vol. 18, núm. 3, 1997.
- Parodi, Jean-Luc, “Effets et non-effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct”, *Pouvoirs*, núm. 14, 1980.
- Power, T. J. y Gasiorowski, M. J., “Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World”, *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm. 2, 1997.
- Roca, J. L., Reformas al Poder Ejecutivo, Informe contratado por el Ministerio de Justicia de Bolivia, Proyecto BOLI01/001, 2001 (obtenido en www.reformas-constitucionales.gov.bo).
- Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, MacMillan, 1994.
- Shugart, M. S. y Carey, J. M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.
- y Wattenberg, M. P. (eds.), *Mixed Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, 2001.
- Torcal, M., “La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica” *Instituciones y Desarrollo*, núms. 8 y 9, 2001.
- Valadés, D., “La elección del presidente como parte de la renovación constitucional”, en Valadés, D. y Serna J. M. (coords.), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000. C