

Reformas políticas en los poderes Ejecutivo y Legislativo¹

Luis Verdesoto
María Teresa Zegada

¹ La investigación original sobre Propuestas de Reforma Política, cuyos capítulos referidos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo recoge esta publicación, fue financiada por USAID/Iniciativas Democráticas, y realizada con un equipo más amplio de consultores. Las opiniones contenidas en esta publicación son de responsabilidad exclusiva de sus autores y en ninguna forma comprometen a las instituciones auspiciadoras de la investigación o de la publicación. Participaron como asistentes de investigación Víctor Hugo Calisaya y Santiago Bustillos.

Índice

Reformas políticas en los poderes Ejecutivo y Legislativo.....	1
Índice	2
Introducción	5
Democracia y reforma política [1º]	7
Escenarios de régimen político [2º]	7
<i>Presidencialismo vs. parlamentarismo: un debate inacabado [3º]</i>	7
<i>El presidencialismo [3º]</i>	7
<i>El parlamentarismo [3º]</i>	9
<i>El sistema presidencial: ¿dos legitimidades en competencia? [3º]</i>	11
<i>Segunda vuelta electoral y gobernabilidad [3º]</i>	13
<i>¿Sistema de controles mutuos? [3º]</i>	15
<i>Algunos argumentos en favor del presidencialismo [3º]</i>	23
Sistema de representación y conformación parlamentaria [2º]	23
<i>Conformación del Parlamento [3º]</i>	23
<i>Las funciones del Parlamento [3º]</i>	27
Capítulo 2	33
Comparación de constituciones [1º]	33
El Poder Ejecutivo [2º]	33
<i>Composición del órgano ejecutivo [3º]</i>	33
<i>Período de mandato y reelección [3º]</i>	34
<i>Requisitos para ser Presidente de la República [3º]</i>	35
<i>Ineligibilidad [3º]</i>	35
<i>Normas de elección [3º]</i>	36
<i>Normas de elección del Poder Ejecutivo</i>	36
<i>Segunda vuelta electoral</i>	38
<i>La posesión del Presidente</i>	39
<i>Atribuciones del Presidente</i>	40
El Poder Legislativo [2º]	43
<i>Formas parlamentarias [3º]</i>	43
<i>Estructura y funcionamiento interno [3º]</i>	44
<i>Los legisladores [3º]</i>	45
<i>Función legislativa [3º]</i>	48
<i>Iniciativa, procedimiento legislativo y referéndum</i>	48
<i>Función fiscalizadora [4º]</i>	49
<i>Relaciones entre el legislativo y los gobiernos subnacionales [4]</i>	50
Capítulo 3	51
Elementos de diagnóstico [1º]	51
El debate boliviano sobre el Poder Ejecutivo [2º]	51
<i>La característica básica del poder presidencial [3º]</i>	52
<i>Una legitimidad de baja diferenciación en su origen [4º]</i>	53
<i>Necesidad de clarificar el mandato [4º]</i>	55

<i>Propósitos múltiples [3°]</i>	56
<i>Consecuencias institucionales del sistema electoral [3°]</i>	57
<i>Instituciones e inestabilidad política [3°]</i>	58
<i>Blindaje político y debilidad administrativa [3°]</i>	60
<i>Las instituciones en la coyuntura [3°]</i>	62
Diagnósticos del Poder Legislativo [2°]	64
<i>La configuración política del Parlamento [3°]</i>	66
<i>Los legisladores [3°]</i>	68
<i>El Congreso [3°]</i>	70
<i>La forma congresal [4°]</i>	70
<i>Sesiones congresales [4°]</i>	71
<i>Organización interna [4°]</i>	71
<i>Cámara de Senadores y Cámara de Diputados [3°]</i>	72
<i>Sistema de elección y composición [4°]</i>	72
<i>Atribuciones de las cámaras [4°]</i>	73
<i>Formación de la ley [3°]</i>	74
<i>Iniciativa legislativa [4°]</i>	74
2. Procedimiento de revisión y aprobación de leyes	76
<i>Aprobación y veto presidencial [4°]</i>	77
<i>Iniciativa popular y referéndum [4°]</i>	77
<i>Relaciones del Congreso [3°]</i>	78
<i>Separación de poderes [4°]</i>	78
<i>Control legislativo [4°]</i>	79
<i>Relación Parlamento-sociedad [4°]</i>	81
Capítulo 4	83
Redacción constitucional justificada [1°]	83
Objetivos políticos programables [2°]	83
Contexto [2°]	83
Alternativas de reforma al articulado constitucional del Poder Ejecutivo [2°]	86
Poder Ejecutivo [2°]	87
<i>Capítulo I Presidente de la República</i>	87
<i>Titularidad y ejercicio del Poder Ejecutivo</i>	87
<i>Responsabilidades</i>	88
<i>Duración del mandato</i>	89
<i>Condiciones e inelegibilidad</i>	90
<i>Sucesión</i>	92
<i>Permisos para viajes internacionales</i>	93
<i>Atribuciones</i>	95
<i>Capítulo II Ministros de Estado</i>	110
<i>Capítulo III Gabinete presidencial, gabinetes sectoriales y gabinete ampliado</i>	114
<i>Capítulo IV Consejo de Estado</i>	117
<i>Capítulo V Colegislación</i>	118
<i>Capítulo VI El Presupuesto General de la Nación</i>	123
<i>Capítulo VII Estado de excepción</i>	126
<i>Capítulo VIII Cesación simultánea del cargo</i>	128

Alternativas de reforma al articulado constitucional del Poder Legislativo	129
<i>Capítulo I Los legisladores</i>	130
<i>Capítulo II El Congreso</i>	137
<i>Trabajo parlamentario y sesiones</i>	138
<i>Capítulo III</i>	146
<i>Cámara de Senadores y Cámara de Diputados</i>	146
<i>Capítulo IV Formación y aprobación de leyes</i>	147
<i>Capítulo V</i>	148
<i>Procedimiento y aprobación de leyes</i>	148
<i>Capítulo V</i>	150
<i>Función fiscalizadora</i>	150
Alternativas de reforma al articulado constitucional del sistema de representación	152
<i>Capítulo I Elección del Presidente de la República</i>	152
<i>Capítulo II Elección de legisladores</i>	154
<i>Capítulo III Sistema nacional electoral</i>	157
<i>Capítulo IV Sistema de partidos</i>	159
<i>Capítulo V Consulta popular</i>	162
<i>Capítulo VI Revocatoria del mandato</i>	163
Anexo 1	165
Resumen de recomendaciones	165
Reformas políticas	165
El Poder Ejecutivo	165
El Poder Legislativo	171
El sistema de representación	175
Bibliografía general	179

Introducción

El país atraviesa por uno de los momentos más críticos de su historia democrática. El agravamiento de los conflictos sociales desde el año 2000, el cuestionamiento al sistema político, la inestabilidad y los sucesivos cambios presidenciales derivaron, finalmente, en un acuerdo político que incluyó el adelanto de las elecciones nacionales para diciembre del 2005, así como la realización de la Asamblea Constituyente y el Referéndum por las Autonomías para mediados de la gestión 2006.

Uno de los factores estructurales de la crisis está relacionado, sin duda, con el Estado y sus instituciones, revelando el distanciamiento entre la estructura y el aparato estatal respecto y la actual dinámica social y política del país. Si bien desde los años 90 se han incluido importantes reformas a la Constitución Política del Estado –como el reconocimiento a la realidad multiétnica y pluricultural del país, el mejoramiento de las capacidades institucionales del Estado, o la apertura y ajustes al sistema de representación– queda claro que el país precisa un proceso de reformas constitucionales más profundo y acabado, que logre, por una parte, construir un nuevo pacto social y político y por otra, elaborar un nuevo diseño institucional que responda adecuadamente a las necesidades y características societales.

Hasta el momento, las discusiones en torno a la Asamblea Constituyente se han enfocado principalmente en las características de la Ley de Convocatoria. Sin embargo, muy poco se ha debatido en torno al contenido de la futura Constitución Política del Estado y al alcance de las reformas. Los movimientos sociales, pueblos indígenas y algunos actores políticos han presentado a la opinión pública propuestas puntuales sobre algunos aspectos de la futura norma constitucional que expresan sus intereses particulares; también se han producido algunas reflexiones conceptuales que, desde distintas perspectivas, impulsan o bien modificaciones a la actual Constitución, o en el otro extremo, su reforma total a través de la refundación de la República.

Particularmente en relación con el régimen político, consideramos que la actual Constitución contiene una serie de elementos pertinentes, que, por tanto, no ameritan ser modificados; sin embargo, también consideramos necesario poner en cuestión aquellos aspectos que, a nuestro juicio, han provocado el debilitamiento del Estado, sus instituciones y la gestión política de la democracia.

El propósito de la presente publicación es, desde el ámbito académico, introducir elementos de debate sobre proceso de reforma política en la norma constitucional,

así como un conjunto de sugerencias de cambio constitucional al régimen político boliviano debidamente justificadas.

Para tal efecto, se ha realizado una aproximación teórico-conceptual al tema, una mirada al constitucionalismo comparado de otros países de América Latina, principalmente de los países del área andina, y un diagnóstico del funcionamiento actual de las instituciones políticas funcionalmente orientado a la elaboración de una propuesta de reforma.

Cabe señalar que el conjunto de reflexiones y propuestas contenidas en el presente documento se encuentra enmarcado en los criterios de gobernabilidad y representación, es decir, en la búsqueda de un necesario equilibrio entre la eficiencia y eficacia en la gestión estatal respecto de sus responsabilidades sociales, y la incorporación de mecanismos institucionales tendientes a mejorar la calidad de la democracia actual. Consideramos que, en un momento histórico crítico como el actual, contribuirán al debate colectivo y a la generación de consensos mínimos sobre algunos aspectos que, en nuestro criterio, deben ser abordados.

Los autores

Capítulo 1

Democracia y reforma política [1°]

En relación con el régimen político, partimos del supuesto de que no existe *a priori* ningún modelo institucional aplicable al país, ni una supremacía conceptual o histórica del tipo de régimen político o sistema electoral. La opción más apropiada debe ser construida y consensuada colectivamente y plasmarse en una nueva carta magna que rijan de manera más apropiada los destinos del país. Ése es el criterio que guía las consideraciones y recomendaciones que se plantean en este documento.

Escenarios de régimen político [2°]

Presidencialismo vs. parlamentarismo: un debate inacabado [3°]

Es necesario situar la discusión sobre el régimen político en las diferencias conceptuales entre el presidencialismo y el parlamentarismo, y establecer las principales características de ambos escenarios, así como sus ventajas y desventajas.

Desde los orígenes del Estado moderno, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo han provocado crisis de gobernabilidad. Esta relación ha adoptado distintas modalidades a lo largo de la historia: mientras la preeminencia del Parlamento y la imbricación de poderes constituyen regímenes parlamentaristas, la separación de poderes y la existencia de una doble legitimidad ha dado lugar al presidencialismo.

Los sistemas políticos latinoamericanos han optado por formas de gobierno presidenciales, a pesar de las deficiencias y debilidades que éste conlleva. En los años 80 se abrió un profundo debate entre presidencialismo y parlamentarismo, a partir del surgimiento de corrientes de pensamiento críticas al presidencialismo y con el argumento de que éste generaba inestabilidad e ineficacia en las democracias actuales², debate al que nos referiremos más adelante.

El presidencialismo [3°]

Los tres criterios básicos para definir un sistema presidencial puro son, en primer lugar, “la elección directa o casi directa del Jefe de Estado por voto popular y por un tiempo determinado, que puede variar entre cuatro y ocho años”³. En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior el gobierno o el Ejecutivo no es designado

² Linz, 1989.

³ Sartori, 1994.

o desbancado mediante el voto parlamentario. En tercer lugar, los gobiernos son una prerrogativa presidencial: el presidente nombra o sustituye a discreción a los miembros del gabinete; es decir, “la línea de autoridad es clara del presidente hasta abajo”, el Presidente dirige al Ejecutivo y, consiguientemente, al aparato burocrático que lo compone. En esta lógica, el Jefe de Estado es también Jefe del Gobierno (y en muchos casos, jefe del partido).

En América Latina el Presidente representa a la nación y centraliza las funciones gubernamentales porque, además, tiene iniciativa legislativa y es fuente de decisiones.

Los críticos del presidencialismo afirman que, en general, su rendimiento ha sido bajo (con excepción de los Estados Unidos), provocando gobiernos frágiles, inestabilidad institucional, golpes de Estado, recurrente incumplimiento de programas de campaña, escaso apoyo para ejecutarlas e incapacidad en el manejo de situaciones de crisis. Los argumentos centrales son que la dualidad de poderes, producto de la separación de elecciones, conduce al estancamiento político, sobre todo en sistemas fragmentados en que el oficialismo carece de mayoría en el Poder Legislativo, y que se ve agudizado en sistemas bicamerales elegidos de acuerdo a reglas, momentos y criterios geográficos diferentes.

Por otra parte, en el sistema presidencial no existiría una actitud de colaboración por parte del Parlamento porque éste no recibe réditos políticos de los éxitos gubernamentales, aunque comparte responsabilidades. Por otra parte, los periodos fijos, en caso de presidentes ineptos o impopulares, podrían provocar estancamientos prolongados por la imposibilidad de revocarlos. Finalmente, se objeta el hecho de que el ganador se lleva todo (prestigio e influencia), inhibiendo la necesidad de realizar acuerdos⁴. Las conclusiones de Linz acerca de las características del presidencialismo se pueden sintetizar en: legitimidad democrática simultánea, mayor probabilidad de conflicto, lógica de “suma cero” como resultado de las elecciones presidenciales y potencial polarización, entre otras.

Con el fin de buscar alternativas adecuadas a las distintas realidades sociopolíticas, se han desarrollado propuestas alternativas o combinadas como el sistema mixto denominado semipresidencial en que el Presidente es al mismo tiempo Jefe de Estado, y es elegido directamente en las urnas y por un periodo determinado, pero comparte el poder con el jefe de gabinete o primer ministro, que es nombrado a partir de la correlación de fuerzas del Parlamento, pudiendo ser de un partido opositor al Presidente, situación en la que se produce una figura de dualidad de poderes (es el caso francés).

⁴ Linz en Payne y otros, 2003, p. 198.

Por otro lado, el gabinete debe ser concertado entre ambos y ratificado por el Parlamento, así como cesado por un voto de censura del mismo⁵.

Más allá de este debate, el panorama presidencialista en América Latina no es uniforme; para ilustrar esta diversidad, se ha intentado conceptualizar algunas de sus variantes. Por ejemplo, se distingue entre presidencialismo autoritario, con fuerte concentración de poderes en el Presidente, falta de competencia política abierta y la facultad de aquél de disolver al Congreso (son los casos de Chile en 1980, de Haití en 1964 y del Paraguay en 1967), y otro, de corte democrático, que permite la alternancia política y el libre juego electoral, con poderes presidenciales más reducidos. El presidencialismo democrático asume a la vez distintas modalidades, que son clasificadas como de presidencialismo puro (la Argentina, Colombia, el Ecuador, Chile de 1925), en que el Presidente nombra y remueve libremente a los ministros, tiene facultades colegisladoras e influye en la designación de los jueces; en tanto que en el presidencialismo parlamentario o atenuado, el Congreso puede remover a los ministros mediante votos de censura o rechazo de votos de confianza. Una tercera tipología se denomina presidencialismo dirigido, que consiste en la presencia de un partido hegemónico (como en México) o acuerdos bipartidistas (al estilo de Colombia); y, finalmente, un parlamentarismo semipresidencial, instrumentado en la última constitución del Perú, donde junto al Presidente de la República coexiste un presidente del Consejo de Ministros, removible por la Cámara de Diputados a través del voto de censura, sin perjuicio de su destitución por el Presidente de la República, y con significativas atribuciones en el manejo de los servicios públicos, además de otras competencias⁶.

Pero también existen otras clasificaciones del régimen presidencial, como el presidencialismo de mayoría –donde el ganador se lleva todo (supremacía presidencial) y la facultad de gobernar recae exclusivamente en el Presidente, quien nombra a su gabinete– o el presidencialismo pluralista, en que el ganador comparte y esta obligado a negociar, transar y coordinar compromisos y coaliciones⁷. Otros matices se encuentran el presidencialismo mayoritario (populista y neopopulista), el bonapartismo actualizado, el presidencialismo moderado y el de coalición, entre otros.

El parlamentarismo [3^o]

La característica primordial de este sistema es que ambos poderes –Ejecutivo y Legislativo– comparten el poder. Las funciones del Jefe de Estado y del Jefe de

⁵ Sartori, 1994 p. 136 y ss.

⁶ Nogueira, 1984.

⁷ Lanzaro, 2003, p. 23.

Gobierno se encuentran separadas, el Poder Ejecutivo depende del Parlamento y es responsable ante él. Según Soberg y Mainwaring⁸, en un régimen parlamentario el Primer Ministro es elegido por el Parlamento, no hay mandatos fijos, la permanencia del Primer Ministro y su gabinete depende de la confianza del Parlamento; el Presidente –con o sin origen popular, o con o sin origen en la misma coalición mayoritaria en el Parlamento– puede disolver el Parlamento y convocar a elecciones anticipadas.

Las relaciones que se establecen entre el Ejecutivo y el Legislativo determinan variantes en los sistemas parlamentarios. Según Sartori, son por lo menos tres. En un extremo está el sistema de Primer Ministro o de gabinete (de tipo inglés), en que el Ejecutivo forzosamente prevalece sobre el Parlamento; en el otro está el gobierno por asamblea (caso francés), que prácticamente impide gobernar. El tercero se encuentra a en medio de los dos anteriores, y es el parlamentarismo controlado por los partidos⁹.

El rendimiento del parlamentarismo requiere de la presencia de partidos disciplinados y con capacidad de control (por ejemplo, en sistemas bipartidistas), exige mayor seriedad y responsabilidad en sus actuaciones, permite la alternabilidad de los gobiernos sin establecer períodos fijos. Aquí la oposición se constituye en una suerte de gobierno de sombra, con el fin de controlar las actividades gubernamentales y presentar al electorado equipos alternos; complementariamente y para mantener la estabilidad, se requiere de un sistema electoral sólido.

Respecto de América Latina, algunos autores afirman que el parlamentarismo es “una ilusión”, basados en que el sistema político se sostiene sobre relaciones de poder y actores “[...] que si son los mismos que hoy actúan en el presidencialismo, y conservan sus viejos hábitos, actitudes y mentalidades, lo más probable es que en lugar de adaptarse ellos a un futuro parlamentarismo, acomoden éste a sus estilos y costumbres presidencialistas. Dicho de otro modo: el parlamentarismo requiere, además de un organigrama de poder, parlamentaristas genuinos que lo protagonicen. Un parlamentarismo interpretado por actores presidencialistas será una muy mala pieza del teatro político”¹⁰.

La inadecuación de los regímenes parlamentarios al contexto latinoamericano responde fundamentalmente a que en nuestros países existe una tradición jurídico-política presidencialista fuertemente arraigada, y que no se transformará por el mero

⁸ Soberg Shugart y Mainwaring, 2002.

⁹ Sartori, 1994, pp. 116-117.

¹⁰ Sagüés, 2002.

cambio del orden institucional; en palabras de Linz¹¹, no existe la “disposición social” necesaria para encarar ese desafío y puede conducir al fracaso.

Las formas semiparlamentarias tienen casi las mismas características del parlamentarismo. Las variantes se producen dependiendo en quien recae la representación del Estado: ya sea en una figura reconocida (el Presidente de la República), en el primer ministro (o canciller) o en el Parlamento (como sucede en Alemania); o en su caso, se basan en la repartición de cuotas de poder entre el Presidente y el primer ministro?¹²

Ya sea en regímenes presidenciales o parlamentarios, o en sus variantes, en su definición intervienen, además de las mencionadas, otras variables, como las reglas internas de votación, pues mientras la mayoría simple tiende a la articulación en mayorías y minorías, con la aplicación de la regla de la unanimidad, la minoría tiende a desaparecer¹³; también interviene la estructura federal o unitaria del país; la forma uni o bicameral del Parlamento y el régimen electoral, entre otras.

Por otra parte, se relacionan directamente con factores políticos, la cohesión interna del partido o coalición gobernante, la disciplina partidista, la fragmentación en el Parlamento, la capacidad de generar acuerdos políticos y consensos, el grado de supeditación del Parlamento al Ejecutivo o viceversa, además del conjunto de aspectos relacionados con la cultura política, la historia, los hábitos políticos, las características personales, carismáticas o culturales de los mandatarios.

El sistema presidencial: ¿dos legitimidades en competencia? [3^o]

Como se dijo anteriormente, la primera consecuencia del sistema presidencial es la “legitimidad democrática dual”, entendida como la expresión de la voluntad popular por dos rutas independientes, que pueden configurar –aunque no necesariamente– dos mandatos, cuyo grado de organicidad y coherencia puede entrar en cuestión, más aun con la concurrencia de partidos débiles, con bajos grados de control ideológico y organizativo del electorado.

¹¹ Linz, 1997.

¹² Para la lectura de los casos concretos, también se han ensayado otras conceptualizaciones como, por ejemplo, el Premier “grande”, o maxipremier al estilo de Italia o España, en que el Poder Ejecutivo controla alrededor de un 80% o más de sus competencias y el resto corresponde al Jefe de Estado; el Premier “medio”, con atribuciones cuyo peso político equivale aproximadamente al 50% entre el Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado (modelo francés de 1958, de la “diarquía”) o el Premier “chico” o “minipremier”, como el caso peruano, donde su cuota de autoridad es reducida, aproximadamente de un 20% de las competencias en relación con el Presidente que controla un 80% de las mismas (Sagües, 2002). En todo caso, depende del tipo de relación política que existe entre el Primer Ministro y el Presidente de la República.

¹³ Cotta, 1988, p. 293.

Sin embargo, la cuestión central reside en si el Presidente de la República debe surgir de una expresión de voluntad directa del pueblo o, dada la naturaleza delegada de los sistemas democráticos modernos, su mandato debe surgir de delegados, especializados o dotados de esa capacidad. Esta segunda vía pareciera responder a la construcción “lógica” de la representación moderna, cuyo supuesto central es la conversión del sistema social (sociedad civil) en sistema político (sociedad política).

La realidad y el grado de desarrollo de los países con sistemas presidenciales muestran que el liderazgo presidencial se erige como una “respuesta” a sociedades disgregadas, que trata de lograr una mínima cohesión y conseguir un nivel de concentración de la legitimidad que permita la ejecución de políticas públicas. Sin embargo, siendo obvia la eventual contradicción en un sistema de legitimidad dual, el problema central es cómo resolver estos conflictos que impiden una adecuada construcción del Estado.

¿Quién tiene más legitimidad, el Presidente o el Congreso, siendo que sus mandatos surgen del mismo origen popular, e incluso probablemente en el mismo acto? La legitimidad otorgada por el pueblo es al ejercicio de una función y no al ejercicio de un poder contenido previamente en la función. De este modo, la dualidad consiste en la entrega de legitimidad de manera independiente a las funciones, y no contemplaría la eventual contradicción. Evidentemente, la legitimidad estatal, construida mediante dos vías, complejiza enormemente el funcionamiento del edificio institucional, pero garantiza, a su vez, el ejercicio de la pluralidad, objetivo irremplazable del régimen político en sociedades heterogéneas.

Una legitimidad estatal construida mediante dos vías no puede orientarse a un solo segmento, ya sea el Ejecutivo o el Legislativo. Las competencias –ejecutivas o legislativas– se deben sustentar en el mandato; es, pues, de vital importancia la coherencia del diseño, de modo que el mandato no adquiera una ruta y una responsabilidad equívoca, como el reemplazo de la política por la mera lucha por el poder.

El diseño que divide competencias entre funciones del Estado (como en los ámbitos subnacionales de gobierno) debe ser complejo y relacionado con las actitudes cooperativas y de confianza exhibidas por la sociedad. De otro modo, la definición de las autoridades parlamentarias, asociadas con la correlación política y la eventual colaboración con la función ejecutiva, puede generar intolerancia e incapacidad de concertación.

Un problema que no puede resolverse, por ejemplo, es que la elección del Presidente y del Congreso responda a circunscripciones electorales diferentes. Este desigual origen de la legitimidad (debido a circunscripciones de diverso tamaño y composición) no está asociado con una voluntad de entrega desigual de poder para el ejercicio político y de gestión administrativa (el presidencialismo como ejercicio deliberado de una asimetría de poder), sino con una realidad asociada a los roles y responsabilidades funcionales en cada parte del Estado. Por ejemplo, es concebible que tanto en parlamentos unicamerales y bicamerales, la totalidad de una cámara o una fracción de ella pueda ser de origen nacional (y es recomendable que así sea), relacionada también con atribuciones nacionales¹⁴ y facultades determinadas en los procedimientos legislativos.

Una forma de evitar que las circunscripciones electorales hagan prevalecer presiones clientelares es una radical descentralización, que conlleve la formación de sistemas políticos regionales; pero también es preciso que se estimule conveniente y legítimamente la formación de partidos nacionales (condición inexcusable de un régimen autonómico de organización territorial) y la conformación de partidos regionales (departamentales) que procesen, dentro de una modalidad democrática, las presiones y el clientelismo local. De este modo, la oposición se articulará en torno a temas nacionales y, secundariamente, a temas regionales¹⁵.

La dinámica política de la región nos muestra una tendencia al “conflicto de poderes” y a una gestión en que se busca el predominio de una función sobre la otra. La tensión expresa la incapacidad de lograr relaciones de colaboración sin que se pierda la independencia. Desde la perspectiva del Congreso, éste presiona episódicamente para definirse como la “principal” función del Estado, asociado con la curva de ascenso de la oposición dentro del ciclo de cada régimen¹⁶.

Segunda vuelta electoral y gobernabilidad [3^o]

¹⁴ Por ejemplo, las iniciativas legislativas en torno a competencias definidas como nacionales.

¹⁵ Este problema debe ser tratado desde otros ángulos, especialmente la definición precisa de la propiedad y usufructo de los recursos nacionales, la redistribución territorial de los recursos asentados en las regiones y la reducción al límite o la eliminación de la discrecionalidad en la asignación territorial de los recursos.

¹⁶ Por ejemplo, en el Ecuador, salvo un caso durante la democracia, todos los gobiernos han contado con mayorías opositoras en el Congreso, las mismas que se profundizan conforme se aproxima un proceso electoral local o nacional, y dependiendo de la capacidad política de cooptación exhibida por el Ejecutivo. Ha sido frecuente atribuir la dimensión de la oposición parlamentaria a la celebración de las elecciones parlamentarias junto con la primera vuelta presidencial en el contexto del “pluralismo partidario fragmentado”, ocasión que no permitiría a la coalición triunfante en la segunda vuelta contar con mayoría parlamentaria. Ciertamente, en el único caso en que el Presidente elegido contó con mayoría parlamentaria no pudo mantenerla sino durante la primera mitad de su gestión. El gobierno con mayoría de oposición lleva, con rigurosa sistematicidad, a conflictos entre funciones, cuya consecuencia es la parálisis política. La capacidad del Legislativo para destituir al Presidente es limitada y tampoco existe capacidad presidencial para disolver el Congreso. Ver Verdesoto, 2005c.

La débil legitimidad con que los sistemas de mayorías relativas eligieron presidentes, ha llevado a que una buena parte de sistemas opte por la “doble vuelta”, con variaciones. La más importante es la mayoría condicionada¹⁷, que establece un puente de retorno hacia una forma especial de mayoría en que se fuerza menos la voluntad del elector y se estimula la formación de coaliciones en la primera vuelta.

Empecemos adoptando sistemáticamente la argumentación de Linz¹⁸. Un proceso de dos vueltas puede asemejarse a la formación de coaliciones en un parlamento. Las principales implicaciones de la segunda vuelta son:

- Los candidatos pueden representar sólo pluralidades pequeñas.
- Los candidatos pueden representar posiciones similares del espectro político.
- Uno de los candidatos puede no tener base suficiente en el Congreso.
- La mayoría puede no ser políticamente homogénea y constituirse en una coalición auténtica.
- El ganador puede sentirse representante de una “mayoría verdadera y plebiscitaria”.
- La competencia en la primera vuelta por entrar en la segunda vuelta agudiza la fragmentación electoral.

Examinemos, sin embargo, algunas connotaciones adicionales.

¿Es un objetivo válido y viable tratar de incrementar la legitimidad presidencial luego de una primera vuelta en que se expresa con fidelidad su real aceptación popular?

La primera evidencia es que los sistemas con segunda vuelta producen un descoyuntamiento en las estructuras partidarias, las que se ven forzadas a entrar en negociaciones no deseables o se allanan a la tendencia “natural” de su electorado, que no puede ser controlado en la segunda vuelta por falta de organicidad partidaria. Además, una mayoría forzada en segunda vuelta es insostenible en términos populares y orgánicos, y se crea una ilusión de aceptación de alta volatilidad. A su vez, quien alcanzó la primera mayoría en la primera vuelta, si no es elegido en la segunda vuelta tiende a cuestionar la legitimidad de quien gana en la segunda vuelta y a cerrar una oposición parlamentaria.

El tema de la composición parlamentaria dentro de un régimen presidencial con dos vueltas se complejiza aun más, en caso de que la elección del Parlamento sea simultánea a la primera vuelta. De este modo, el grado de dispersión de la

¹⁷ Denominada también "segunda vuelta con umbral reducido".

¹⁸ Linz, 1997.

representación parlamentaria puede ser mayor, ya que compiten no sólo candidatos presidenciales con y sin probabilidad¹⁹, sino partidos y coaliciones regionales y nacionales que sólo persiguen representación parlamentaria. Esta dispersión dependerá del grado de cohesión y liderazgo del partido del candidato presidencial triunfante para que induzca a un voto “partidario” o genere un efecto de arrastre del llamado “voto útil”.

Si la elección de parlamentarios es en segunda vuelta o en una fecha inmediatamente posterior a la segunda vuelta –ya con Presidente electo–, se induce a la formación de mayorías afines al Ejecutivo (no necesariamente de su partido), lo cual favorece a la gobernabilidad parlamentaria, pero al mismo tiempo se afecta la pluralidad de la representación y la conformación y calidad de la oposición.

¿Sistema de controles mutuos? [37]

El Presidente controla el gobierno y la administración. Este control garantiza, en alguna medida, un mínimo de coherencia en la política pública, al menos en su fase de concreción y ejecución²⁰. Si las debilidades y malformaciones del sistema de partidos se reflejan en el Congreso, éste no puede ser fuente de coherencia de la administración pública. En este caso, tampoco suele serlo el Presidente de la República.

El Presidente puede no conseguir una representación parlamentaria mayoritaria, ni siquiera una aceptable. En este sentido, además de presentar una fuente de vulnerabilidad en su relación con el Parlamento, tiene otra fuente de tensión en relación con el (los) partido(s) político(s) que eventualmente lo apoyan. Una oposición mal concebida y una gestión parlamentaria mal diseñada empoderan, por vías inadecuadas, a los parlamentarios oficialistas, quienes adquieren capacidades de influencia (legítimas e ilegítimas) extremas –o, en su defecto, de chantaje– en la gestión del Ejecutivo. Una consecuencia adicional que conduce aun más a la desfiguración del sistema político consiste en que los partidos sumergidos en relaciones de poder asimétricas entre el Ejecutivo, los parlamentarios y los cuadros en la sociedad, terminan disgregando su capacidad de representación y diluyendo su capacidad organizativa en la sociedad.

El Presidente no “gana todo” con su elección. Las formas actuales de designación de autoridades en muchos sistemas de administración pública permiten compartir la

¹⁹ Muchas veces las estrategias electorales de los partidos contemplan la candidatura presidencial, incluso sin opción ganadora para, por un lado, mantener a un electorado partidario “cautivo”; y, por otro lado, “cobijar” a las candidaturas locales.

²⁰ En las primeras fases de generación de la política pública (gestación de la demanda, codificación parlamentaria, estructuración jurídica) pueden registrarse notables distorsiones vinculadas a la formación de los partidos y a la manera como ejercen su rol de representación.

responsabilidad entre funciones. La misma naturaleza de la oposición, antes que un “premio”, es una corresponsabilidad.

Las fuentes de conflicto tradicional entre las funciones legislativa y ejecutiva se cristalizan, por ejemplo, en el nombramiento de autoridades cuando éste requiere un tratamiento conjunto. La designación de autoridades, antes que el ejercicio del poder concentrado del Ejecutivo, es fuente de oposición. En varios casos, con dudosa probidad, se ha tratado de convocar a la sociedad civil como mediadora y como una barrera a la politización; sin embargo, su participación en la designación de candidatos, por ejemplo, ha sido manipulada por los partidos y los grupos de presión económica y regional. Los sistemas de “frenos y contrapesos” deben, por consiguiente, ser minuciosamente probados para que su funcionamiento sea menos susceptible de manipulaciones²¹.

Al menos conceptualmente, la forma de control más importante sobre el Presidente proviene de la posibilidad de su reelección. El electorado puede premiar o castigar el ejercicio presidencial –e indirectamente al partido del Ejecutivo– mediante la reelección.

Como es conocido, diversos países optan por retardar la capacidad de reelección (luego de uno o dos períodos; por una sola vez o por dos veces), con el fin de evitar la excesiva personalización en el ejercicio presidencial o la desviación de la política pública por los senderos del populismo. Una y otra modalidad conducen a que el Presidente soslaye la duración fija del mandato presidencial y busque formas de prórroga, incluso contra la misma lógica de renovación de las elites políticas²².

La prohibición de reelección resulta ser una contradicción conceptual con el régimen presidencialista pues baja los niveles de responsabilidad; sin embargo, desde otros ángulos analíticos, se concibe más bien como una forma de asegurar que se eviten posiciones populistas y alejadas de la visión estratégica de Estado. Ciertamente, esta prohibición actúa más profundamente en los partidos políticos de gobierno y oposición, ya que, al facilitar la rotación de cuadros, permite la movilidad interna en esas organizaciones complejas.

²¹ En la actualidad existe una oleada antipartidos, pues se asocia a estos organismos con la corrupción. En este contexto se ha considerado a la militancia partidista como fuente de corrupción por su vinculación con la función pública, desnaturalizando la razón de ser de los partidos como “gérmenes de Estado”. La consecuencia ha sido la apoliticidad, fuente principal de conspiración contra la democracia, y el falso dilema entre eticidad versus eficiencia.

²² En América Latina existe una constante entre la alta popularidad presidencial y la búsqueda de reformas constitucionales que faculten la inmediata reelección presidencial.

La formación del liderazgo en los partidos políticos de la región, asentados en masas clasistas y culturales heterogéneas, exagera los ingredientes carismáticos y la formación de rígidas estructuras verticales en los partidos²³, cuando no devienen en formas de “endogamia política”²⁴. Estas rigideces en el liderazgo culminan en formas de exclusión interna y en modalidades de concentración de poder en torno a esos liderazgos²⁵.

²³ Freidenberg, 2003.

²⁴ Ver Verdesoto y otros, 1996.

²⁵ Las denominadas “cúpulas partidarias” vinculan, mediante complejos sistemas de intercambio, los poderes reales y los grupos informales que coexisten dentro de los partidos.

CUADRO 1.1 Capacidades del Ejecutivo en relación con el Parlamento

DECRETO / LEY

Urgencia / Ad Referéndum	—	<ul style="list-style-type: none"> • Vigencia Inmediata por un Período • Aprobación luego de un Período
Emergencia	—	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones
Delegación Congresal al Ejecutivo	—	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación Parcial por Decreto
Referéndum que rectifica rechazo	—	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa Ejecutivo • Iniciativa Legislativo

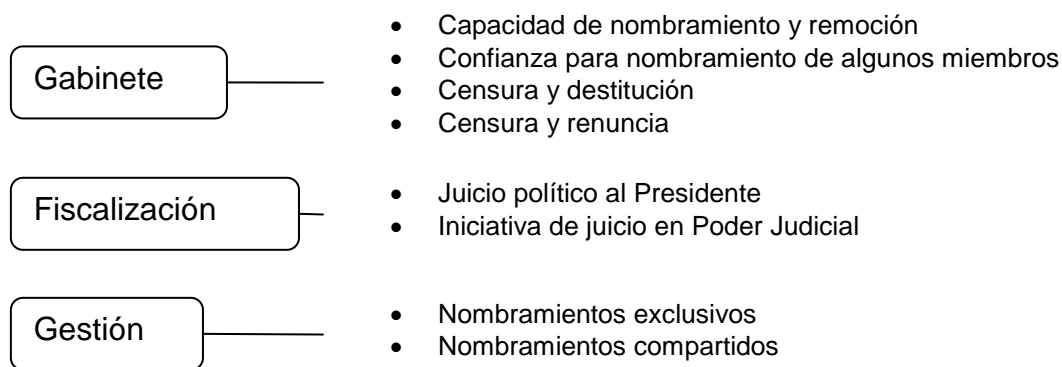
CONDICIONES

- Sesiones
- Tiempo
- Cámaras
- Asistencia

¡Error!

Sin embargo, las relaciones de control (horizontal) más importantes se sitúan en la relación del Ejecutivo con el Legislativo. El siguiente cuadro muestra, en forma sintética y general, las capacidades del Ejecutivo en relación con el Parlamento en algunas constituciones de América Latina y, consiguientemente, los márgenes de fortaleza presidencial o parlamentaria relativa.

A su vez, es importante señalar que el Presidente puede tener:



FUENTE: Elaboración propia en base a la “Base de datos políticos de las Américas”, Georgetown University-OEA, 2005 .

En suma, la capacidad de colegislación del Ejecutivo tiende a ser mayor que la de coparticipación del Legislativo en la formulación y ejecución de políticas públicas.

Establecidas así las correlaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, la relación estructural horizontal demuestra que a la fortaleza de una función o poder del Estado, corresponde la debilidad de la otra. Este sistema de balance supone poderes relativos y, casi en ninguna medida, la complementariedad de funciones. Estas

correlaciones también tienden a reproducirse como un mismo patrón, en relación con los niveles subnacionales de gobierno y dentro de ellos.

Históricamente, las relaciones de poder entre funciones del Estado en los regímenes presidenciales han tendido a trabarse y a hacerse complejas a niveles extremos. Ante situaciones de crisis del régimen político –por la vía en que se manifestaren– el grado de destrabamiento expectable corresponderá a la profundidad del rediseño que debe hacerse.

La calidad de la representación política en el Congreso y la fidelidad con que se exprese el consentimiento en el Presidente de la República son decisivas para una gestión pública eficiente y para una gestión política tendiente a la concertación. La sustentabilidad de una coalición parlamentaria y/o de gobierno dependerá de la representatividad de los actores políticos concernidos y las formas de la competencia político-electoral que alienten a la convergencia de posiciones. A su vez, las atribuciones parlamentarias tienen la posibilidad de estimular formas cooperativas entre funciones o desatar conflictos de poder.

Las más importantes maneras de control congresal y social sobre el Presidente, dentro de su período de mandato, son el juicio político y la revocatoria del mandato.

El juicio político debe reunir condiciones precisas de realización, siendo que la excesiva facilidad para convocarlo conduce a la inestabilidad del sistema y a la irresponsabilidad de la oposición; mientras que las excesivas condiciones inviabilizan su utilización, convirtiéndolo en un recurso constitucional formal y decorativo que no tiene carácter de sanción potencial. El juicio político debe tener un fundamento en la realidad jurídica –es decir que, directa e indirectamente, debe haber una relación de trasgresión sustantiva de la norma constitucional–, pero debe primar su característica política²⁶. Las causales y condiciones deben ser precisadas en la Constitución, así como la previsión de consecuencias, especialmente la sucesión. El juicio político opera como mecanismo de destitución, pero no debe ser confundido con la revocatoria del mandato.

Además, el juicio político debe ser sopesado convenientemente en relación al mecanismo de censura de los ministros. Existe una relación por la cual una excesiva protección al gabinete de las arremetidas de la oposición (por ejemplo, evitar la destitución automática con la censura) provoca, finalmente, mayor inestabilidad presidencial. La inflexibilidad de la representación y del mecanismo institucional conduce finalmente a que –frente a crisis sociales de magnitud, dentro de sistemas

²⁶ El juicio político no implica necesariamente la pérdida de una correlación de fuerzas parlamentaria favorable, aunque es en este plano donde finalmente se resuelve.

políticos sin suficiente descentralización de conflictos— todo el edificio institucional “tiemble”, y a que todos los conflictos se concentren en el nivel nacional de gobierno y funcionalmente en el Presidente de la República, el que, frente al debilitamiento del consenso, se vea obligado a dejar el cargo por la vía legal o mediante subterfugios constitucionales.

La revocatoria del mandato, en cambio, es una apelación a la ciudadanía, al mandante primario, para que recupere temporalmente, y con un propósito determinado, la capacidad que delegó a través del voto en el sistema político. Esta recuperación supone que los mecanismos del sistema no pudieron resolver la situación, y que es precisa la intervención popular directa. De algún modo, en la revocatoria (como en las otras formas de consulta popular) los mecanismos de funcionamiento normal del sistema político quedan en suspenso mientras se produce la decisión popular. Esta decisión puede ser de ratificación o de rectificación, también bajo determinadas condiciones (requisitos para que opere, tales como participación popular, tipo de mayoría, etcétera).

En el caso de revocatoria de mandato, la variable fundamental es la pérdida de aceptación de la ciudadanía²⁷. Sus consecuencias políticas pueden, al igual que en el juicio político, incluir la inhabilitación política posterior como parte de la sanción.

Como se sabe, la revocatoria puede afectar sólo a dignatarios de algunos niveles de gobierno, y no necesariamente de todas las funciones del Estado. Este uso limitado del mecanismo está relacionado, por un lado, con la “protección” de la autoridad estatal de las contingencias de la lucha política; y con la experimentación progresiva del mecanismo dentro de la institucionalidad, que supone el hábito de la población a un uso responsable.

Sin embargo, es posible que este mecanismo entre en una constelación de nuevas formas de renovación radicales frente a crisis integrales del sistema político. Por un lado, la revocatoria puede afectar tanto al Presidente como a todos los parlamentarios, o a una fracción de ellos. Pero también puede ser un llamado simultáneo de consulta que concierna al Presidente y al Congreso.

La figura de la renovación a través de la revocatoria, pero sobre todo mediante la renuncia forzada del Presidente y el Congreso —o su disolución²⁸—, se perfila como una

²⁷ Las causales para convocar a la revocatoria son de difícil concreción. Así, por ejemplo, el incumplimiento de la oferta electoral es terriblemente subjetivo y contrario a la naturaleza misma de la democracia (que consiste en la posibilidad de remodificación del mandato popular, conseguido a través de una oferta electoral como política pública. Ver Lechner, 1990.

²⁸ En el caso de darse la figura de la disolución, debe meditararse cuidadosamente en relación con la figura del Vicepresidente y sus funciones constitucionalmente consagradas. La función de expectante de poder se diluye en beneficio de la disolución de las dos funciones.

salida institucional que, cuidando el eventual vacío de poder civil a través de una forma de transición constitucional, puede evitar estériles luchas de poder por la sucesión presidencial, conflictos entre funciones estatales que llevan a la paralización de la administración pública, y constituirse en un serio estímulo a la consociatividad²⁹.

Una salida de este estilo inhibe las miradas unilaterales que tendían a resolver las crisis mediante el peso relativo de un poder sobre el otro. Por ejemplo, en respuesta a los mecanismos de juicio político, se ha indagado en las capacidades que podría tener un Presidente para “disolver” el Parlamento. Mientras ésta no sea una figura institucional, ha sido un mecanismo extra constitucional basado en capacidades autoritarias otorgadas por los poderes fácticos³⁰.

Ahora bien, la concentración de funciones en el Ejecutivo ha sido una respuesta reiterada ante las crisis sociales y económicas. Esta respuesta estuvo inspirada, en general, en la necesidad de restringir las iniciativas de la sociedad, que tendían a desbordar al Estado. Así, el Congreso era el eslabón de comunicación entre la sociedad agitada por las crisis y el gobierno, y, al restarle funciones, se conseguía devolverle unidad al Estado y control sobre la sociedad³¹. Esta suerte de solución institucional tendió a alejarse de los procesos de democratización y, más aun, de la tolerancia a la pluralidad.

Es conveniente volver a situar los términos funcionales del Estado en un régimen presidencial. Partimos del supuesto de que es posible producir un equilibrio funcional entre Ejecutivo y Legislativo que no pase por otorgar a uno los “poderes” lo que se le quita al otro, ni que la fortaleza de uno implique necesariamente las debilidades del otro. Al contrario, se necesita formular con precisión e innovación competencias y atribuciones en las funciones del Estado que supongan, como resultado final, el fortalecimiento simultáneo y paralelo de las funciones dentro de sus respectivos papeles y responsabilidades.

En el régimen presidencial, el Presidente de la República asume los dos roles centrales, Jefe de Estado como representante del conjunto de la nación y Jefe de Gobierno como

²⁹ Esta propuesta no sólo responde a circunstancias históricas, sino que está siendo indagada en la literatura reciente (Soberg Shugart y Mainwaring, 2002).

³⁰ El ejemplo clásico es Fujimori, cuando en 1992 disolvió el Congreso amparado en las Fuerzas Armadas y sustentado en el descrédito del Congreso ante la población, la inobservancia internacional y el apoyo popular fresco que había recibido. La consecuencia fue un nuevo arreglo constitucional mediante una Asamblea Constituyente en la que Fujimori detentaba mayoría y a través de la cual logró la posterior aplicación de mecanismos para la experiencia política más corrupta en la historia andina reciente.

³¹ Ver Poulantzas, 1977.

encargado de las funciones de ejecución de la política pública³². Mientras que en el régimen parlamentario estas funciones suelen ser ejercidas por autoridades distintas, donde el Jefe de Estado (emulando a las monarquías constitucionales) se aleja de las contingencias de la lucha política y asume una representación de la continuidad estatal, desde sus aspectos protocolares hasta sus aspectos más cotidianos. A su vez, el Jefe de Gobierno, asentado en la confianza otorgada por el Parlamento, ejerce las atribuciones ejecutivas dentro del lapso que dure esa confianza (y la coalición de soporte), y dependiendo de las directrices parlamentarias. Obviamente, en un país que sea capaz de entrar en el círculo virtuoso de la recuperación del sentido republicano de la política³³, en base a la cual debe sostenerse la democracia.

La legitimidad de un Presidente, por las competencias de que dispone, es superior a la legitimidad de un primer ministro con similares condiciones de votación y de relación con la oposición. Ésta es una garantía funcional –es decir que puede cumplir con los papeles asignados– pero no representativa.

La cuestión parece girar en torno al gabinete. Esto implica que, por ejemplo, la jefatura de gabinete –que no es lo mismo que jefatura de Gobierno– pueda estar sujeta a un nivel de confianza del Congreso, así como los ministros responsables de competencias nacionales, a su vez, el Presidente no podría disolver el Parlamento. La forma que adquiera esta manifestación de confianza deberá, por un lado, resguardar al Presidente frente a las contingencias de la lucha política y, por el otro, empoderar en sentido cooperativo al Parlamento respecto de la gestión del Ejecutivo. Obviamente, no se trata de generar contenidos puntuales de políticas públicas, sino de prestar, ya desde una lógica de coalición, ya de apoyo o de oposición, soporte político a la gestión, de tal manera que se garantice la estabilidad gubernamental.

En situaciones de transición como las que vive Bolivia, se debe buscar una mayor flexibilidad del régimen presidencial, pero además se debe propender a que el fortalecimiento de las funciones presidenciales esté acompañado por el fortalecimiento de las funciones parlamentarias.

El tema es: ¿Cómo estimular desde las instituciones del régimen presidencial una política de coaliciones sin que devenga en un clientelismo cerrado y que, por el contrario, abra expectativas a los socios menores de la coalición triunfante y

³² Mientras que la función de Jefe de Gobierno encarna más propiamente la representación clasista y política, la función de Jefe de Estado encarna a las vertientes de la nación que, articuladas, dan forma al Estado.

³³ “La política es la conciliación, la solución al problema del orden que prefiere la conciliación a la violencia o coerción como medio efectivo de que los distintos intereses encuentren el grado de compromiso que mejor sirva a su interés común por la supervivencia”. Ver Crick, 2001, p. 32.

expectativas de poder a la oposición? La oposición no debe ser totalmente excluida para que pueda formar parte de la relación concurrente con el Parlamento. La clave podría consistir en determinar competencias parlamentarias en relación con la política pública, especialmente sobre temas y competencias nacionales.

Algunos argumentos en favor del presidencialismo [3º]

El presidencialismo presenta, en primer lugar, mayores opciones para los votantes, ya que pueden expresar su voluntad en dos ocasiones, es decir, en relación con dos instancias y competencias: el Ejecutivo y el Legislativo.

En segundo lugar, la rendición de cuentas electoral es más fiable por el “grado y medios en que los funcionarios electos son electoralmente responsables ante los ciudadanos”. A su vez, es un ejercicio basado en una mayor identificabilidad, es decir, en “el grado en que las posibles coaliciones alternativas para controlar al Ejecutivo son discernibles para los votantes antes de una elección”³⁴.

De lo anterior se desprende que el tema central es una nueva forma de vinculación entre Ejecutivo y Legislativo en que los vínculos estructurales / funcionales entre instituciones sean lo suficientemente sólidos y bien diseñados, de tal manera que permitan sortear las tentaciones de la mera correlación de fuerzas y den paso a una forma republicana de construcción política del gobierno.

Finalmente, respecto de la disyuntiva entre mandatos fijos versus inestabilidad del gabinete, Soberg y Mainwaring sugieren que “el presidencialismo eleva el umbral para la remoción del jefe del Ejecutivo; sus oponentes deben esperar hasta el final de su mandato para promover gobiernos no democráticos”³⁵. De ello se desprenden algunos efectos del sistema presidencial, como, por ejemplo, el que la predictibilidad y estabilidad en la toma de decisiones inhibe la posibilidad de mandatos breves y finalmente abre la posibilidad de una convocatoria a elecciones adelantadas luego de una revocatoria del mandato.

Sistema de representación y conformación parlamentaria [2º]

Conformación del Parlamento [3º]

El Parlamento es el órgano central de la democracia representativa; está constituido por “una Asamblea o sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado que determina los criterios de su

³⁴ Soberg Shugart y Mainwaring, 2002, p. 42.

³⁵ *Op. cit.*, p. 46.

composición. Esta o estas Asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta, poco o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la voluntad popular³⁶. Complementariamente, esta asamblea no está organizada sobre la base de un principio jerárquico sino igualitario, policéntrico.

Las características mínimas de los parlamentos democráticos son: a) su naturaleza asamblearia, es decir colegiada; b) su carácter permanente, que origina un flujo decisional continuo, no limitado a decisiones particulares, y tampoco depende de otro órgano para su convocatoria (principio de autonomía); c) el pluralismo interno, es decir, la representatividad, que le otorga un carácter distinto pues no existe por sí mismo y ni se autolegitiman a sí mismos, sino que se basan en un vínculo orgánico con la ciudadanía política³⁷.

Las formas clásicas que asume el Parlamento son el unicameralismo y el bicameralismo³⁸. El unicameralismo, que ha sido adoptado en la mayoría de los países de Centroamérica y en algunos países de Sudamérica, es de hecho el sistema más extendido en el mundo³⁹. Las ventajas que se han resaltado de este régimen son la eficiencia y eficacia, es decir, la agilidad de la gestión, el ahorro en el gasto, la generación de un sentido de mayor responsabilidad tendiente al fortalecimiento del Poder Legislativo.

Sin embargo, su aplicación ha generado algunos problemas institucionales, probablemente relacionados con los contextos en que se ha aplicado. En Ecuador, por ejemplo, se han producido permanentes conflictos entre el Ejecutivo y el Parlamento, que en su caso pudieron ser amortiguados por la existencia de dos cámaras; se han disminuido las funciones legislativas, lo que pone en entredicho la relación entre unicameralidad y eficiencia; y, finalmente, se ha dado prioridad a la fiscalización al Ejecutivo, debilitando la relación entre ambos poderes del Estado.

El sistema bicameral responde a distintas lógicas de organización. En unos casos, la existencia de dos cámaras responde a la relación entre las concepciones unitarias y

³⁶ Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1997.

³⁷ Cotta, 1988, p. 266.

³⁸ En su origen europeo, la organización de dos cámaras respondió a la exigencia de combinar formas de representación predemocráticas (del estado de clases o estamentos, de la nobleza) en una de las cámaras con las modernas formas de representación en la otra. Actualmente ambas se sustentan en la soberanía popular y sus diferencias residen fundamentalmente en las modalidades institucionales que asumen y que tienden a complementarse (Bobbio, 1997, p. 1.126).

³⁹ De un total de 180 países que conforman la Unión Interparlamentaria, sólo 64 son bicamerales y 116 son unicamerales. Entre los 18 de la región iberoamericana, nueve son unicamerales (Sánchez López, 2002).

policéntricas (federales o descentralizadas) de organización del poder, pues mientras una representa a la comunidad en su conjunto de forma indiferenciada, la segunda se constituye en un instrumento de integración porque representa a unidades subnacionales (estados o regiones) en su singularidad; en los casos de Estados federales es impensable el unicameralismo⁴⁰. En otros casos, la segunda de las cámaras se constituye en una instancia de balance y equilibrio político respecto de la composición de la primera en el procesamiento de las decisiones⁴¹.

Lijphart aporta una aproximación teórica instrumental relevante para abordar el Parlamento bicameral en base a dos criterios: simetría / asimetría y congruencia / incongruencia; el primero se refiere a las competencias legislativas y a la distribución de poder entre ambas cámaras, en tanto que el segundo se refiere a que la composición de las cámaras producto de un sistema de elección es incongruente cuando, por ejemplo, el Senado representa ciertos sectores específicos (minoritarios) en tanto que la Cámara de Diputados es producto de una representación proporcional y territorial, y es congruente cuando las fórmulas de representación son similares para ambas. Desde su punto de vista, un Parlamento simétrico e incongruente es la combinación más apropiada para la democracia. Originalmente se pretendía que la Cámara Alta (o Senado) tuviera la última palabra, pero en la actualidad la más fuerte resulta ser la Cámara Baja (o de Diputados)⁴².

Aquí también entran en juego mecanismos como el poder de veto de una Cámara a otra, o veto recíproco –en el caso de bicameralismo fuerte–, y sus distintos grados (absoluto, absoluto en ciertos casos, posible de ser anulado por mayoría calificada o posible de ser anulado por simple mayoría).⁴³ Por ello es preciso tomar en cuenta la articulación operativa entre ambas cámaras tanto en términos institucionales como políticos.

En términos operativos, la existencia de dos cámaras puede dilatar el trabajo o estancarlo, es decir, reducir su rendimiento y eficacia, sobre todo en caso de que cada una cuente con mayorías políticamente irreconciliables. Por ello, también es esencial el tipo de funciones que asuma cada cámara, la división del trabajo, la cooperación y el carácter de la confrontación proveniente de sus componentes políticos⁴⁴.

⁴⁰ Sartori, 1994, p. 204.

⁴¹ Cotta, p. 289; Bobbio, 1997, pp. 1.126-1.127.

⁴² En sus orígenes, por la fuente de legitimidad de ambas cámaras; en la actualidad, por el tipo de funciones que éstas cumplen, aunque evidentemente pueden existir excepciones.

⁴³ Sartori: 200.

⁴⁴ Bobbio, 1997.

Un elemento importante reside en la articulación operativa entre las cámaras, que se refiere básicamente a factores organizativos internos. En ese campo, el mismo autor resalta la figura del presidente del Parlamento como principal órgano de arbitraje y reglamentación de la labor parlamentaria. El presidente del Parlamento puede constituirse en una figura de “indiscutida imparcialidad” (el *speaker* británico), a diferencia del modelo norteamericano, en que representa a una fuerza partidaria.

Los argumentos en favor del bicameralismo residen sobre todo en que la existencia de dos cámaras se constituye en una suerte de resguardo ante la concentración del poder, posibilita una reflexión más amplia y cuidadosa sobre las decisiones y permite establecer diversos esquemas de representatividad. Sartori previene, sin embargo, que dos cámaras que representan mayorías similares en importancia y mutuamente hostiles en términos políticos ponen en riesgo la gobernabilidad⁴⁵. Estas situaciones difícilmente se resuelven con la conformación de coaliciones; por tanto, el autor sugiere, a diferencia de Lijphart, evitar bicameralismos simétricos. Desde otra perspectiva, dos cámaras similares o muy parecidas facilitan la gobernabilidad pero no sirven para control o balance, por lo que es necesario poner nuevamente tensión en la combinación de las dos variables: poder y composición de las cámaras.

Pero, además, estas formas organizativas y sus efectos políticos tienen estrecha relación con el sistema de partidos y la forma en que éstos operan dentro y fuera del Parlamento. Aquí entran en juego el grado de cohesión de los partidos, la disciplina partidista, su capacidad de presión, las disidencias y las alianzas, entre otros.

Diferentes elementos complementarios relacionados con la estructuración del Parlamento son la duración de la legislatura y la regularidad electoral. La duración media es de cuatro a cinco años; en algunos casos se ha adoptado la fórmula de renovación parcial (en Estados Unidos, la tercera parte se renueva cada dos años). La permanencia en el tiempo es una variable que se refleja en la capacidad de trabajo y en la continuidad, pero necesita combinarse con la renovación como respuesta a los cambios en la opinión pública y en el contexto. De cualquier manera, es importante que un núcleo con cierta consistencia le otorgue continuidad a la gestión. Además, estas alternativas tienen relación con la decisión de optar por elecciones concurrentes (simultáneas entre Presidente de la República y Parlamento) o diferenciadas. La decisión depende de las prioridades: la opción por la gobernabilidad y estabilidad es sostenida de mejor manera por elecciones simultáneas; la receptividad de la opinión pública y sus cambios requiere de elecciones escalonadas⁴⁶.

⁴⁵ Sartori, 1994.

⁴⁶ Sartori, 1994, p. 197.

Utilizando distintas dimensiones estructurales, se pueden establecer dos tipos de parlamentos: el *policéntrico centrífugo* –con un bicameralismo real, partidos poco cohesionados o en número elevado, polarización y sistema de comisiones fuerte– versus el tipo *adversativo centrípeto* –compuesto por un monocameralismo o bicameralismo formal, bipartidismo, partidos cohesionados, estrecha identificación entre gobierno y mayoría parlamentaria, y sistema de comisiones débil–. Ambos tipos constituyen un *continuum* en que se pueden situar las distintas formas organizativas parlamentarias⁴⁷.

Las funciones del Parlamento [3^o]

Existe una coincidencia entre los autores sobre el hecho de que las principales funciones del Parlamento en democracia son: la representación, la legislación y la fiscalización, que se materializan en las atribuciones y competencias, y en la estructuración y funcionamiento de este órgano.

Por definición, el atributo políticamente más significativo del Parlamento es la función de representación, que se expresa en su dimensión estructural, pero también en sus atribuciones funcionales.

Nos adscribiremos a la definición de representación política como “una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales”; de acuerdo con este concepto, la representación es un principio de legitimación política, una estructura institucional y una modalidad de comportamiento⁴⁸. Sin embargo, cabe evaluar la calidad de la representación, es decir, si funciona como unidad representativa de toda la nación o bien como representación de grupos o sectores; este debate tiene relación con la distinción entre mandato imperativo y representación autónoma⁴⁹.

En el Parlamento moderno la representación tiene directa relación con sus actores: los partidos políticos. El Parlamento prevé un tipo de representante (individual) pero dependiente del partido (colectivo), poniendo en riesgo su independencia y

⁴⁷ Cotta, 1988, p. 297.

⁴⁸ Cotta, 1998, p. 272.

⁴⁹ En principio, la representación medieval era fuertemente descentralizada y muy representativa de los poderes periféricos bajo el paraguas de la monarquía unificadora. La representación se fundamentaba en el status o en el interés corporativo denotando una fuerte dependencia. Actualmente la representación política es individual y reside en los partidos y es más autónoma respecto de sus representados. Von der Gablentz, 1974.

vinculación con los electores, e introduciendo la profesionalización de la política⁵⁰. Para abordar esta problemática⁵¹, propone dos modelos: el primero, constituido por partidos cuya fuente de legitimación y base de autoridad se encuentra en el Parlamento y supone una débil institucionalidad y disciplina partidista; el segundo, en que los parlamentarios se constituyen más bien en una suerte de brazo ejecutivo del partido, que define la posición del parlamentario desde fuera. Si bien ninguno de estos modelos se manifiesta en forma pura, alguno predomina sobre el otro, desde una desvinculación casi total, como en Norteamérica, hasta una ligazón orgánica y permanente, como en la mayor parte de Europa.

En ese mismo sentido, adquieren relevancia el número de partidos con representación parlamentaria, las posibilidades de alianzas y coaliciones interpartidarias, el grado de cohesión interna y la conflictualidad entre fuerzas políticas que definen la relación entre mayorías y minorías equilibradas, o bien el desequilibrio en favor de mayorías. También resulta clave la estructuración de fracciones o bloques parlamentarios, regionales o sectoriales. Se dirime así la “imposición de los bloques” o la “solidaridad por compromisos”⁵² y la calidad de la oposición. Además, cuentan las características personales de los representantes políticos como capital simbólico. Nos referimos a recursos de poder relacionados con el origen, la calificación profesional, la carrera política, las habilidades, las relaciones e influencias, así como el carisma. En ese sentido, la representación también funciona con carácter simbólico.

Finalmente, en relación con la calidad de la representación, adquieren relevancia los procesos de conformación de los Parlamentos. Los aspectos técnicos de la sistemática electoral, así como el grado de fraccionamiento de los partidos, repercuten de manera automática en el grado de fragmentación de la asamblea parlamentaria⁵³. Mientras que en una elección presidencial, el proceso electoral reduce la pluralidad a un único vencedor, dejando fuera al resto, el Parlamento, al menos parcialmente, posibilita la presencia de la pluralidad de alternativas, que luego se proyecta en el proceso de decisiones y gestión parlamentaria.

La combinación de los criterios de representación, efectividad y participación permite diseñar un sistema electoral adecuado a las necesidades de un sistema político en particular⁵⁴. El Parlamento permite que la pluralidad de fuerzas políticas

⁵⁰ Von Der Gablentz, 1974, 242.

⁵¹ Cotta, 1988, pp. 291-292.

⁵² Von der Gablentz, 1974, p. 249.

⁵³ Cotta, 1988, p. 292.

⁵⁴ La *representación* implica que los grupos que ocupan los escaños en el Congreso guardan proporción con el porcentaje de votos obtenidos; la *efectividad* se refiere a la capacidad de concentrar suficiente poder para que las preferencias sociales puedan resolverse en actos de gobierno; finalmente, *participación*

conviva bajo el mismo techo, y contiene los dispositivos necesarios para regular las relaciones entre ellas e institucionalizar su cooperación. Facilita la comunicación, reciprocidad, colaboraciones mutuas, trascender las divergencias, generar cohesión, contrabalancear impulsos centrífugos, entre otros; es decir institucionaliza la vida política, logra que el *ethos* político de reglas, costumbres y convenciones informales se imponga a todas las fuerzas políticas.

La capacidad de gobierno del Parlamento tiene estrecha relación con “el equilibrio entre el reconocimiento a la disensión y la exigencia de consenso” en el marco del pluralismo. La característica del Parlamento es que esta asamblea contiene una serie de reglas e instituciones (formales e informales) que permiten una expresión ordenada de esa pluralidad en la toma de decisiones⁵⁵.

La función representativa es esencial durante la gestión legislativa, pues implica la canalización de demandas de la sociedad civil ante los poderes públicos y, en general, su relación con la ciudadanía. Por ello, esta función debe estar abierta y sensible a los cambios del contexto y receptiva respecto de las demandas y expectativas ciudadanas, para plasmarlas luego en políticas públicas. Existen mecanismos institucionalizados de relacionamiento, como las audiencias públicas u otros a los que el ciudadano acude de forma individual o colectiva.

Por su parte, la función legislativa induce al Parlamento moderno a la elaboración de normas generales, dejando al Ejecutivo la actividad de gobernar. Se podría decir que en la actualidad se gobierna legislando, incluso desde el Ejecutivo, por tanto, se precisa la coordinación y la programación del trabajo parlamentario con el fin de fijar prioridades e integrar las iniciativas legislativas referentes al mismo tema.

El peso del Legislativo o del Ejecutivo respecto de esta función depende del grado de control político. En todo caso, en la jerarquía normativa se asigna una preeminencia a las decisiones parlamentarias⁵⁶.

Para valorar el papel del Parlamento en este campo, es preciso diferenciar entre los aspectos procedimentales de las leyes y el contenido (o los elementos sustanciales) de las mismas. Respecto al procedimiento legislativo, éste involucra al menos las siguientes fases: iniciativa legislativa, enmienda y aprobación. En medio de estas fases se producen momentos de deliberación, de negociación, de veto cuando

da cuenta del vínculo entre representante y representado. Es más cercana y directa en sistemas de simple mayoría, en los proporcionales con listas cerradas y bloqueadas el nexo es más débil (Nohlen en Payne y otros, 2003, p. 94).

⁵⁵ Cotta, 1988, p. 293.

⁵⁶ Cotta, 1998, p. 305.

corresponda, y de procesamiento de las decisiones. La iniciativa en términos de procedimiento es normalmente prerrogativa del Parlamento o del gobierno, aunque, en otros casos, proviene de diferentes instancias estatales –dependiendo del tipo de proyectos de ley– o, finalmente, del pueblo a través de la iniciativa legislativa ciudadana.

El contenido de las leyes, en cambio, proviene de intereses y posiciones específicas de sectores gubernamentales o no gubernamentales. Los portadores de la iniciativa pueden ser portavoces de otros sujetos, como partidos, sindicatos, gobiernos subnacionales o del propio gobierno central, si éste no goza de iniciativa constitucionalmente establecida.⁵⁷ Por otra parte, el éxito de las iniciativas es muy variable: a veces la iniciativa sólo tiene un carácter simbólico, como una “iniciativas bandera” con escasas posibilidades de aprobación, mientras que en otros casos cumple todo el proceso hasta su aprobación.

En este punto es preciso evaluar el grado de centralización o descentralización del proceso legislativo⁵⁸: existe mayor centralización cuando el proceso legislativo está controlado por el gobierno, y mayor descentralización cuando, además del gobierno, juegan un rol significativo otros componentes parlamentarios, como los sectores de oposición u otros actores externos. Estos componentes actúan no sólo en el momento de la iniciativa legislativa, sino también a través del poder de enmienda, que se constituye en una alternativa al poder de la iniciativa.

La deliberación se produce en plenarios o en comisiones, y en ella interviene la dialéctica de fuerzas políticas. Implica una discusión general de la ley y/o un examen de los artículos y enmiendas propuestos y culmina con el voto; el trabajo de comisiones permite negociar o conciliar previamente. Además de la correlación de fuerzas políticas parlamentarias, intervienen directa o indirectamente fuerzas políticas externas, como los partidos, grupos de presión, el Ejecutivo u otros.

La deliberación es el mecanismo por excelencia para el cumplimiento de las funciones legislativas. Sin embargo, como bien señala Schmitt, “el argumento, en el real sentido de la palabra, que es característico de una discusión auténtica, desaparece y en las negociaciones entre los partidos se pone en su lugar, como objetivo consciente, el cálculo de intereses y las oportunidades de poder [...]”⁵⁹; ya no se trata de convencer de lo correcto al adversario sino de conseguir mayorías para gobernar.

⁵⁷ *Op. cit.*, p. 305.

⁵⁸ *Op. cit.*, p. 306.

⁵⁹ Schmitt, 1990, p. 3.

En relación con la función fiscalizadora, la teoría clásica sostiene que el control parlamentario sobre el Ejecutivo proviene del control ejercido en sus orígenes desde las asambleas al poder monárquico. Actualmente, el contexto es radicalmente distinto porque el Ejecutivo es parte del circuito de la representación, además de constituirse en el ejecutor de las políticas.⁶⁰

Las funciones de fiscalización del Legislativo sobre el Ejecutivo pueden clasificarse en el sistema de rendición de cuentas horizontal propuesto por O'Donnell, es decir, como “entidades estatales jurídicamente habilitadas y facultadas y que se encuentren verdaderamente dispuestas y capacitadas para tomar medidas que abarquen desde la supervisión rutinaria hasta la imposición de sanciones penales o el juicio político por actos u omisiones de otros representantes o instituciones del Estado que pueden calificarse de ilícitos”⁶¹.

El control del Parlamento sobre el Ejecutivo es una de las funciones primordiales; sin embargo, debe garantizar eficacia. En los regímenes parlamentarios el mecanismo es el retiro de la aprobación al gobierno, y sus consecuencias, como la destitución del primer ministro y otras variantes. En los presidenciales, en cambio, son de diversa índole: desde obstaculizar políticas del Ejecutivo o limitar fondos de financiamiento a programas de gobierno, hasta aplicar mecanismos de petición de informes o interpelaciones e investigaciones a los miembros del gabinete, lo cual deriva, en muchos casos, en censura o destitución. Pero, además, no se debe olvidar que el Parlamento representa a la opinión pública, que también ejerce permanentemente funciones de control de manera directa o indirecta.

La eficacia de esta función se encuentra estrechamente relacionada con la conformación política del Parlamento, pues aparentemente sólo la oposición está interesada en ejercer esta función, y si se cuenta con gobiernos de mayoría oficialista, pierde eficacia.

Complementariamente, existen otras funciones parlamentarias que también merecen atención. Citamos, como ejemplo, la función legitimadora, que consiste en la búsqueda de sustento social y político a la gestión gubernamental; la regulación de los conflictos, puesto que en su esencia, el Parlamento contiene una forma de conflicto político limitada por las reglas de la competencia electoral y la decisión plural. La última función se lleva a cabo mediante la “ritualización del conflicto”, en que intervienen papeles, poderes y formas de expresión específicas de los oponentes

⁶⁰ Cotta, 1998, p. 302.

⁶¹ Payne y otros, 2003, p. 240.

que oscilan entre el enfrentamiento abierto, la cooperación y sus posibles combinaciones, pero dentro del ámbito parlamentario.⁶²

Finalmente, en los Parlamentos modernos rige también el criterio de división del trabajo en las labores parlamentarias, es decir, la especialización del trabajo para incrementar la eficiencia legislativa, lo que redundará en los resultados de la gestión.

A este conjunto de elementos cabría añadir los aspectos que son consecuencia del comportamiento de los actores políticos y que, junto a otros señalados, han provocado el desencanto e inclusive el rechazo de la sociedad por la política y por el ejercicio de lo público. Sin duda, un desafío de cualquier proceso de reforma en el actual contexto político requerirá de la tarea de “limpiar la política” de la corrupción y devolver la credibilidad y legitimidad a la práctica democrática, desde dentro y fuera del Estado.

⁶² Cotta, 1988, p. 301.

Capítulo 2

Comparación de constituciones [1º]

En este capítulo se presentan los resultados del estudio comparativo que se ha realizado del régimen político en varios países de América Latina, particularmente del área andina y de algunos otros en que resulta sugerente la organización del régimen político para los fines del presente trabajo⁶³.

El Poder Ejecutivo [2º]

En este apartado se describirá el Poder Ejecutivo boliviano en referencia comparativa a lo establecido en las constituciones políticas de otros Estados latinoamericanos. Esto permitirá resaltar las particularidades de la Constitución boliviana, así como los elementos que le son comunes a otras experiencias políticas institucionales. Los aspectos o variables que se toman en cuenta para la comparación corresponden a aquellos que serán considerados en el diseño de escenarios alternativos de reforma.

Composición del órgano ejecutivo [3º]

El Poder Ejecutivo boliviano se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente los Ministros de Estado.

En el caso del Perú, el órgano ejecutivo se compone del Presidente de la República como Jefe de Estado, quien personifica a la Nación. En el Ecuador es también el Presidente quien ejerce la función ejecutiva y quien reúne las jefaturas de Estado y de Gobierno. La Constitución colombiana asigna al Presidente, como órgano ejecutivo, tres funciones específicas: las jefaturas de Estado y de Gobierno y lo designa como suprema autoridad administrativa. El Gobierno nacional colombiano está compuesto, además del Presidente, por los ministros del despacho (al igual que en Bolivia) y los directores de departamentos administrativos, planteando una versión más colectiva de la responsabilidad. La rama ejecutiva colombiana se completa con los gobernadores y las alcaldías, así como con las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado. Asimismo, el Presidente colombiano simboliza la unidad nacional y se constituye en garante de los derechos y las libertades de los ciudadanos. En Venezuela, el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente –quien reúne las jefaturas del Estado y de

⁶³ Se han tomado en cuenta las constituciones de Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, además de Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay.

Gobierno—, el Vicepresidente, los ministros y otros funcionarios determinados por ley. La Constitución venezolana designa al Consejo de Estado, presidido por el Vicepresidente, como el órgano superior de consulta del Gobierno y la administración pública nacional. El Poder Ejecutivo brasileño es ejercido por el Presidente de la República, auxiliado por los ministros de Estado. En Costa Rica el Poder Ejecutivo es ejercido en nombre del Pueblo por el Presidente y los ministros en calidad de obligados colaboradores. En tanto que en Chile, el Gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien asume al mismo tiempo como Jefe de Estado. Finalmente, en Uruguay, el Poder Ejecutivo es ejercido también por el Presidente y los ministros o el Consejo de Ministros.

De esta comparación surge la necesidad de definir a la Presidencia de la República en relación a las funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de la administración pública. Cómo se definan y ejerzan determinará en gran medida las características del Poder Ejecutivo.

Período de mandato y reelección [3^o]

El mandato del Presidente boliviano es de cinco años e improrrogable, admitiéndose una sola reelección después de transcurrido cuando menos un período constitucional. El Vicepresidente tiene el mismo período de mandato constitucional que el Presidente, y tampoco puede ser elegido Presidente o Vicepresidente en el período siguiente al que ejerció su mandato.

El Perú, el Brasil y Uruguay tienen también un período de mandato de cinco años para sus Presidentes —lo que se aplica asimismo al Vicepresidente en el caso uruguayo—. Chile y Venezuela son los casos comparados con períodos de mandato más extensos, seis años, mientras que las constituciones del Ecuador, Colombia y Costa Rica establecen períodos de mandatos de cuatro años.

Los únicos países que, al igual que Bolivia, impiden la reelección de Presidente para un período inmediato son Chile, el Brasil, Costa Rica y el Uruguay. Sin embargo, el Uruguay permite la elección del Vicepresidente como Presidente en períodos seguidos siempre y cuando éste no haya asumido la Presidencia por vacancia definitiva por un período mayor a un año, ni la haya ejercido en los tres meses anteriores a las elecciones. Esto permite aprovechar la experiencia política que adquiere el Vicepresidente, la cual tiende a ser desperdiciada en el caso boliviano. El Perú, además de admitir una reelección sucesiva, permite la reelección de ex presidentes cuando haya transcurrido por lo menos un período constitucional.

Las constituciones que especifican una fecha para la posesión de sus presidentes tienden a hacerlo los primeros días de enero; es el caso de Venezuela y el Brasil. Esto facilita la administración, pues permite que los calendarios del sector público coincidan con los del sector privado.

El tema de la reelección en América Latina muestra tres tendencias generales: un grupo de países que la prohíben (Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y el Paraguay), otro que la permite con limitaciones (Bolivia, Chile, el Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y el Uruguay) –número y períodos– y otro grupo que permite la reelección inmediata (la Argentina, el Brasil, el Perú y Venezuela). Las opciones tomadas por unos y otros se basan sobre todo en sus historias inmediatas, y no tienen relación con principios generales.

Requisitos para ser Presidente de la República [3^o]

Los requisitos para ser Presidente en Bolivia son los mismos que se exigen para ser senador: ser boliviano de origen y haber cumplido los deberes militares, en el caso de los hombres; tener 35 años de edad cumplidos; estar inscrito en el Registro Electoral; ser postulado por un partido político o directamente por agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas; y, finalmente, no haber sido condenado a pena corporal ni tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriados.

Los requisitos exigidos en los demás países comparados no varían mucho. Todos coinciden en que el Presidente debe tener la nacionalidad por nacimiento y estar en ejercicio de la ciudadanía. La edad mínima exigida es, por lo general, de 35 años, salvo los casos de Colombia, Venezuela y Costa Rica, que exigen 30 años, y Chile, que exige para su Presidente 40 años de edad.

Venezuela y Costa Rica exigen, además, el estado seglar para sus presidentes. La Constitución del Brasil especifica, como requisito, la filiación partidaria de su Presidente y que su domicilio coincida con su circunscripción.

Las diferencias acerca de la edad para el ejercicio de la autoridad se orientan a garantizar experiencia y responsabilidad.

Ineligibilidad [3^o]

En cuanto a las restricciones impuestas para la elección de Presidente y Vicepresidente, en Bolivia se excluye a los ministros de Estado o presidentes de entidades de función económica o social en las que tenga participación el Estado que no hubieran renunciado al cargo seis meses antes del día de la elección; a

parientes y afines hasta el segundo grado de Presidentes o Vicepresidentes durante el último año a la elección; a miembros de las Fuerzas Armadas y a los ministros de cualquier culto religioso, incluido el clero católico.

Además de la boliviana, solamente las constituciones de Ecuador, Colombia, Venezuela y Costa Rica especifican la ineligibilidad para los candidatos a Presidente o Vicepresidente. Colombia y Costa Rica no permiten postularse a elecciones a ex presidentes. El lapso anterior a la elección exigido para que funcionarios estatales se habiliten como candidatos presidenciales es de seis meses en Bolivia, anterior a la fecha de inscripción en el Ecuador, un año para Colombia y Costa Rica –que incluye al ministro de Gobierno– y desde su postulación en Venezuela.

Las exclusiones buscan evitar la colusión de intereses y crear resguardos para la gestión pública. Cada país tiene una historia y una memoria administrativa de casos y situaciones. En general, remiten al parentesco, a los intereses económicos privados, al manejo público de ideologías religiosas y al ejercicio en las Fuerzas Armadas por su carácter no deliberante. En América Latina, pese a que no existen reglamentaciones constitucionales todavía, se observa la tendencia a incluir entre las inhabilitaciones a los periodistas en ejercicio, que tendrían, por un lado, una responsabilidad pública –la comunicación–; y, por otro, una función “sustitutiva” de los partidos en momentos de aguda crisis, dada su ventaja de visibilidad e influencia sobre la opinión pública.

Normas de elección [3^o]

Normas de elección del Poder Ejecutivo

En la actual Constitución boliviana existen tres artículos que norman la elección del Poder Ejecutivo: el Presidente boliviano debe ser elegido por sufragio directo, al igual y al mismo tiempo que el Vicepresidente; la elección y el cómputo deben ser realizadas en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia; y su proclamación es mediante ley, es decir, requiere de la intervención del Congreso.

Se establece el tipo de sufragio directo en las constituciones de Bolivia, el Perú, el Ecuador, Colombia, Venezuela y Chile. En Venezuela y el Ecuador se especifican otras características del sufragio, que debe ser universal y secreto. La mayoría de los países comparados declaran ganador de las elecciones al candidato que obtenga una mayoría absoluta de los votos válidos. Es el caso del Perú, el Ecuador –aunque este último puede declarar ganador al binomio que obtenga más del 40% de votos y una diferencia de 10% con el segundo lugar–, el Brasil, Chile y el Uruguay. En Venezuela se proclama vencedor de las elecciones al candidato que alcance una simple mayoría

y en Costa Rica, al que alcance una mayoría de votos superior al 40% del número total de sufragios válidamente emitidos. Se considera una eventual segunda vuelta electoral entre los dos primeros en los países en que se necesita una mayoría absoluta. En el Brasil, en caso de que un candidato habilitado para participar en la segunda vuelta muera, desista o resulte impedido legalmente de participar, le sucederá el siguiente candidato con mayor votación.

La Constitución de Costa Rica no permite la renuncia de candidatos ya inscritos ni la abstención a participar en la segunda vuelta de los ganadores en la primera.

La Constitución ecuatoriana admite la inscripción de candidatos a Presidente y Vicepresidente a ciudadanos auspiciados por partidos políticos o independientes.

La Constitución boliviana es la única que especifica el tipo de cómputo para la elección.

Sólo Colombia diferencia el ámbito de las elecciones para Presidente y Vicepresidente, que se realizan aparte de las del Congreso y de las autoridades departamentales y municipales.

Algunas constituciones especifican principios electorales. El Perú establece que el sistema electoral debe traducir la expresión auténtica, libre y espontánea de sus ciudadanos y que los escrutinios deben ser el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector; incluye el derecho al voto de los residentes en el extranjero. Asimismo, esta Constitución establece que en las elecciones pluripersonales haya representación proporcional de minorías, al igual que en el caso ecuatoriano. En éste se estipula, además, que el Estado debe promover una participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos. Colombia, en tanto, emplea el sistema de cociente electoral para asegurar la representación proporcional —el cociente es el número resultante de dividir el total de votos válidos por el de puestos a seleccionar—. Chile busca constitucionalmente garantizar la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos.

En cuanto a la postulación de dignatarios de elección popular en ejercicio, la Constitución ecuatoriana determina que éstos gozarán de licencia sin sueldo desde la fecha de su inscripción, en caso de que busquen su reelección al mismo cargo, o deberán renunciar antes de su inscripción en caso de que se postulen a una dignidad distinta. En este sentido, el caso colombiano prevé que ningún cargo de elección popular en corporaciones públicas tendrá suplente; las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista.

Por lo general, las elecciones presidenciales son realizadas simultáneamente con las de Vicepresidente –así figura en las constituciones de Bolivia, el Perú, el Ecuador, Colombia, el Brasil, Costa Rica y el Uruguay–, aunque en el caso de Colombia se aclara específicamente que esta elección no podrá coincidir con ninguna otra.

Algunas constituciones llegan a reglamentar detalles como la fecha para las elecciones presidenciales. En el Brasil y Chile, la elección para Presidente se realiza 90 días antes del término del mandato vigente. Costa Rica programa esta elección para el primer domingo de febrero del año en que debe efectuarse la renovación de este funcionario, en tanto que en Uruguay las elecciones presidenciales se realizan cada cinco años el último domingo de octubre.

Con relación a la definición de votos válidos en las elecciones presidenciales, las constituciones peruana y brasilera determinan que los votos viciados o en blanco simplemente no se computan y, de manera semejante, la chilena considera a estos votos como no emitidos. En ambos casos, se entiende que los votos nulos y blancos no expresan la voluntad del elector.

La Constitución de Uruguay contiene una definición desagregada de militancia; prohíbe a los magistrados, miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, directores de entes autónomos y de los servicios descentralizados, militares en actividad y a los funcionarios policiales de cualquier categoría de ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político –a no ser que el objetivo perseguido sea el estudio específico de un problema de gobierno, legislación o administración–, bajo pena de destitución e inhabilitación para ocupar empleos públicos (delitos electorales).

El sistema electoral peruano es creado mediante la Constitución bajo el principios de independencia, con atribuciones tales como la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum, el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación, el registro de los actos que modifican el estado civil y la administración de justicia –dictar las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios, que son de cumplimiento obligatorio para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional–.

Segunda vuelta electoral

La Constitución boliviana prevé una segunda vuelta electoral a través de los representantes elegidos al Congreso en caso que en las elecciones generales ninguna de las fórmulas para Presidente y Vicepresidente haya obtenido la mayoría absoluta

de sufragios válidos. Como se dijo, esta segunda vuelta se desarrolla en el Congreso, donde se elige por mayoría absoluta de votos válidos, en votación oral y nominal, entre las dos fórmulas ganadoras de las elecciones generales. En caso de empate, se repite la votación dos veces consecutivas; de persistir el empate, se proclama Presidente y Vicepresidente a los candidatos que lograron la mayoría simple en la elección general⁶⁴.

En Perú la segunda vuelta se da en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta en primera instancia. Los casos colombiano, brasilero, chileno, uruguayo, costarricense y ecuatoriano son similares. Cabe aclarar que los sistemas de Ecuador y Costa Rica también admiten como ganador en la primera vuelta a quien logra una mayoría relativa estableciendo un umbral reducido –por lo menos 40% de votos válidos–. En el Ecuador está condicionado, además, a una diferencia de por lo menos 10% con el segundo.

El intervalo entre ambas vueltas varía según el país. En el Perú, la segunda vuelta debe realizarse dentro de los 30 días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales; en el Brasil, 20 días después; en el Ecuador, 45 días después de la primera vuelta; después de tres semanas en Colombia; la segunda vuelta es fijada para el primer domingo de abril del mismo año en Costa Rica; en Chile, 15 días después de la declaración del Tribunal y para el último domingo de noviembre en el Uruguay.

Algunas situaciones de excepción son también consideradas en la segunda vuelta. En Colombia, en caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de estos candidatos, su partido o movimiento político puede inscribir un nuevo candidato; si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, le reemplazará el tercer ganador de la primera vuelta. Si la falta se produjese dos semanas antes de la segunda vuelta, ésta se aplaza por 15 días. En el Brasil, si se produce la muerte, desistimiento o impedimento legal del candidato, se convoca al de mejor votación en la primera vuelta. La Constitución costarricense no permite la renuncia o abstención de los candidatos a segunda vuelta.

La posesión del Presidente

⁶⁴ Laserna ha hecho notar en varias ocasiones (ver Laserna, 2004) que esta modalidad, introducida en la reforma de 1995, si bien estaba orientada a satisfacer demandas públicas, en los hechos redujo considerablemente las opciones de concertación política. Cuando el Congreso podía elegir de entre los tres binomios más votados y elegir por separado a Presidente y Vicepresidente, contaba en teoría con nueve combinaciones posibles, en tanto que luego de la reforma sus opciones se redujeron a dos, pues solamente puede elegir de entre los dos binomios más votados. Esto habría exacerbado el poder de los candidatos, erosionando la posibilidad de una negociación política más realista y acorde con un escenario de votación dispersa.

El Presidente y Vicepresidente boliviano deben jurar solemnemente, ante el Congreso, fidelidad a la República y a la Constitución al tomar posesión del cargo.

El juramento de posesión del Presidente debe ser hecho ante el Congreso en todas las constituciones comparadas. Algunos países prevén imposibilidades del juramento ante el Congreso y establecen otros órganos suplentes: ante la Corte Suprema de Justicia en Colombia, Venezuela y Costa Rica o ante dos testigos en defecto de la Corte Suprema colombiana. Colombia y el Uruguay definen en sus constituciones el texto de tal juramento. En Chile, el pleno del Congreso toma conocimiento de la resolución en la que el Tribunal Calificador proclama al Presidente electo.

Atribuciones del Presidente

Las atribuciones del Presidente se mencionan en las diferentes constituciones comparadas como “deberes”, “atribuciones” o “competencias” indistintamente. En el caso del Brasil, éstas son privativas del Presidente, mientras que Costa Rica cuenta con un párrafo específico para las atribuciones exclusivas.

La mayoría de estas atribuciones presidenciales empiezan con la de ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo decretos y órdenes convenientes en los casos boliviano y colombiano –aunque no sea la primera atribución presidencial en este último caso–; y dentro el ámbito de su competencia en el Ecuador. En tanto que las atribuciones presidenciales en la Constitución venezolana comienzan con la obligación de procurar la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, así como la independencia, integridad, soberanía del territorio y defensa de la República. La Constitución uruguaya se refiere a las competencias presidenciales, juntamente con las de los ministros o Consejo de Ministros. La Constitución boliviana no define derechos para el Presidente para alterar la ley o la Constitución.

La segunda atribución presidencial en la Constitución boliviana es la de negociar y concluir tratados internacionales, previa ratificación del Congreso. Las otras constituciones contienen también atribuciones presidenciales para manejar las relaciones internacionales; éstas se refieren a temas de seguridad, tratados, representación y nombramientos. En los casos peruano y venezolano, el Presidente no requiere de la ratificación del Congreso para celebrar y ratificar tratados internacionales. Es también una atribución presidencial, según la Constitución boliviana, conducir las relaciones exteriores, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares y admitir a los funcionarios extranjeros en general.

El Presidente boliviano tiene también la atribución de concurrir a la elaboración de códigos y leyes mediante mensajes especiales. En el Perú, el Presidente ejerce la

potestad de reglamentar las leyes, mientras que en el Ecuador el Presidente simplemente participa en el proceso de formulación y promulgación de leyes y en Colombia y en el Brasil, el Presidente sanciona y promulga las leyes. En Venezuela, el Presidente puede dictar, previa autorización de una ley que lo habilite para ello, decretos con fuerza de ley; la Constitución peruana permite al Presidente dictar medidas extraordinarias mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, con cargo de dar cuenta al Congreso –que puede modificarlos o derogarlos–. El Presidente de Costa Rica ejerce la iniciativa en la formulación de las leyes y tiene el derecho de veto.

Todas las constituciones comparadas cuentan con la atribución presidencial de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, salvo en el Brasil, que no lo especifica en las competencias privativas del Presidente.

En cuanto a la presentación de los presupuestos nacionales al Legislativo, Bolivia la considera una atribución presidencial, además de permitirle proponer las modificaciones que estime necesarias y presentar los planes de desarrollo que sobrepasen los presupuestos ordinarios en materia o en tiempo de gestión. El Ecuador, Colombia y Costa Rica contienen también esta atribución: el Presidente debe esperar por su aprobación en el Congreso o Asamblea Nacional.

La Constitución boliviana es la única que señala específicamente la atribución presidencial de velar por las resoluciones municipales y denunciar ante el Senado las que sean contrarias a la Constitución y a las leyes.

En todas las constituciones se prevé un informe anual por parte del Presidente al Congreso en su primera sesión ordinaria, pero la manera de describir el asunto varía. En Bolivia, este informe trata acerca del curso y estado de los negocios de la administración; en el Perú, de la situación de la República y de las mejoras y reformas necesarias; en el Ecuador, de la ejecución del plan de gobierno, indicadores de desarrollo humano, situación general de la República, objetivos propuestos, acciones a llevarse a cabo y del balance de su gestión; en Colombia, de los actos de la administración, ejecución de planes y programas de desarrollo; en Venezuela, de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos; en el Brasil, de la situación del país; en Costa Rica, de los diversos asuntos de la administración y del estado político de la República; en Chile del estado administrativo y político de la nación; y en el Uruguay, del estado de la República y de las mejoras y reformas necesarias.

El Presidente boliviano tiene la atribución de hacer cumplir las sentencias de los tribunales, mientras que el peruano, la de hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales y las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.

Las constituciones comparadas establecen las atribuciones del Presidente para nombrar o designar a personas en determinados cargos, aunque con frecuencia en cierto grado de concertación con el Congreso. En Bolivia, el Presidente puede nombrar al Contralor General de la República y al Superintendente de Bancos –de las ternas propuestas por el Senado– y a los presidentes de las entidades de función económica y social con intervención estatal –de las ternas propuestas por la Cámara de Diputados–. Además, tiene la atribución de nombrar a los empleados de la administración cuya designación no esté reservada a otro poder, e, interinamente y en caso de renuncia o muerte, a los empleados que deban ser elegidos por otro poder cuando éste se encuentre en receso. El Presidente peruano puede nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios –con aprobación del Consejo de Ministros–. En tanto que el Presidente del Ecuador puede nombrar y remover a los ministros de Estado y a los jefes de las misiones diplomáticas, y designa al Contralor General del Estado –de la terna propuesta por el Congreso–. En Colombia el Presidente nombra, igualmente, a los ministros del Despacho y a los directores de Departamentos Administrativos, así como a los presidentes, directores o gerentes de establecimientos públicos. En Venezuela, esta atribución atañe al Procurador General y a los jefes de misiones diplomáticas –previa autorización de la Asamblea Nacional– y en Brasil, a ministros de Estado, a ministros del Tribunal Supremo Federal y de los Tribunales Superiores, a gobernadores de Estados, al procurador general, al presidente y a los directores del Banco Central, a los ministros del Tribunal de Cuentas de la Unión y a los magistrados y al abogado general de la Unión. El Presidente de Costa Rica nombra libremente a los ministros de Gobierno y a los miembros de la fuerza pública, mientras que el chileno, además de hacerlo con los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores, designa también a los embajadores y ministros diplomáticos, a los representantes ante organismos internacionales, al contralor general, a los magistrados de los tribunales superiores de justicia y a los jueces letrados, a los comandantes en jefe del ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al general director de Carabineros. El Presidente uruguayo nombra al personal consular y diplomático –previa solicitud del acuerdo de la Cámara de Senadores–, al fiscal de Corte y a los demás fiscales letrados –con venia de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente–.

En Bolivia, la Constitución establece la atribución presidencial de asistencia a la inauguración y clausura del Congreso, mientras que el Presidente colombiano debe instalar y clausurar las sesiones congresales en cada legislatura. El Presidente del Brasil debe también iniciar el proceso legislativo.

Las constituciones boliviana, peruana, ecuatoriana, colombiana, costarricense y uruguayana especifican la manutención y conservación del orden interno y la seguridad exterior como una atribución presidencial. El Presidente colombiano debe, también, restablecer el orden público donde fuere turbado e, incluso, declarar la guerra –con permiso del Senado– cuando la seguridad nacional se vea amenazada desde el exterior.

En cuanto al nombramiento y ascenso de autoridades del ejército, en Bolivia es una atribución presidencial la de designar al comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, a los comandantes del ejército y la Fuerza Aérea y al comandante General de la Policía Nacional. Asimismo, el Presidente boliviano propone al Senado los respectivos ascensos a generales, almirantes, vicealmirantes, contralmirantes de las Fuerzas Armadas y a general de la Policía Nacional. En tanto que en el Ecuador, el Presidente designa a los integrantes del alto mando militar y policial y otorga, igualmente, ascensos jerárquicos a los oficiales generales. En Venezuela, es una atribución presidencial promover a los oficiales de la Fuerza Armada Nacional y nombrarlos para los cargos que les son privativos, al igual que en el Brasil. El Presidente chileno designa y remueve a los comandantes en jefe del ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al general director de Carabineros. Finalmente, el Presidente uruguayo concede ascensos militares conforme a ley.

La Constitución colombiana es la única comparada que establece la competencia presidencial de ejercer control, inspeccionando y vigilando, sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público.

El Poder Legislativo [2º]

Como se anticipó, el análisis comparativo del Poder Legislativo que se presenta en este capítulo se basa estrictamente en los textos constitucionales, por lo que no implica un análisis del funcionamiento de los legislativos y mucho menos de los efectos políticos de la aplicación de estas normas en los países abordados.

Formas parlamentarias [3º]

La forma más difundida de organización parlamentaria en el mundo es el unicameralismo. De un total de ciento ochenta países miembros de la Unión Interparlamentaria, 64 son bicamerales (el 41%) y los restantes 116 (el 59%) son

unicamerales⁶⁵. En la región iberoamericana no hay una tendencia dominante: de 18 países estudiados por ese autor, la mitad son unicamerales y la otra mitad, bicamerales. En el área andina, Bolivia y Colombia son bicamerales, mientras que el Ecuador, Venezuela, el Perú y los países de Centroamérica son unicamerales. Evidentemente, estas relaciones están asociadas con las características particulares de los contextos políticos. Más adelante argumentaremos sobre la necesidad de mantener un Parlamento bicameral en Bolivia.

Cuadro 2.1
Características de los países de América Latina

PAÍSES	ESTRUCTURA LEGISLATIVA	FORMA DE ESTADO
Área andina		
Bolivia	Bicameral	Unitario
Ecuador	Unicameral	Unitario
Perú	Unicameral	Unitario
Colombia	Bicameral	Unitario
Venezuela	Unicameral	Federal
Otros		
Brasil	Bicameral	Federal
Chile	Bicameral	Unitario
Costa Rica	Unicameral	Unitario
Uruguay	Bicameral	Unitario

Fuente: Sánchez, 2002.

Por otra parte, el tamaño de las asambleas es variable, y aunque un indicador podría ser el universo poblacional de los países, no hay una norma general. En países bicamerales, el Senado es siempre más reducido que la Cámara de Diputados. En la mayoría de las constituciones no se establece un número fijo de congresistas, excepto en Perú, en Costa Rica y, desde 1995, en Bolivia.

Estructura y funcionamiento interno [3^o]

La elección de los presidentes de las cámaras se realiza en todos los casos mediante votación directa de los legisladores: es nombrado presidente aquel que ha obtenido el mayor número de votos y vicepresidente el que ha obtenido la primera minoría.

⁶⁵ Sánchez López, 2002.

Las sesiones legislativas oscilan entre un mínimo de 90 días útiles y un máximo de 160 días. En algunos casos se establece más bien trabajo anual permanente, definiendo fechas de inicio y conclusión, así como los recesos respectivos; es el caso del Brasil, el Ecuador y Venezuela.

En general, durante los recesos parlamentarios se prevé la existencia de una comisión representativa elegida en cada cámara con atribuciones definidas y con el fin de debatir los asuntos pendientes del período anterior. En Venezuela funciona durante el receso la Comisión Delegada, integrada por el Presidente de la Asamblea nacional, los vicepresidentes y los presidentes de las comisiones permanentes. En otros casos, se la elige de entre sus miembros. Un mecanismo común a varios parlamentos es la presencia en la Constitución de comisiones permanentes y temporales o especializadas, con mandatos específicos, las mismas que suelen ser reglamentadas por una ley orgánica que determina su número, conformación y competencias.

Los legisladores [3°]

Los legisladores son elegidos por un periodo determinado. El tiempo de duración de los mandatos varía según los países, siendo el mínimo de cuatro años y el máximo de ocho. En los casos de Chile y el Brasil, hay una significativa diferencia en la duración del mandato entre diputados y senadores; estos últimos permanecen el doble de tiempo que los diputados, aunque se produce una renovación parcial a mitad de mandato.

CUADRO 2.2
Tiempo de mandato, Renovación, Reelección y Requisitos

PAÍSES	TIEMPO DE MANDATO	TIPO DE RENOVACIÓN	REELECCIÓN	REQUISITOS
Área Andina				
Bolivia	5 años (senadores y diputados)	Total	Reelección sin límites (indefinidamente)	25 años de edad para diputado y 35 años para senador , postulado por un partido, deberes militares, no condenado a pena corporal
Ecuador	4 años (diputados)	Total	Reelección sin límites (indefinidamente)	25 años de edad, ser ciudadano en ejercicio
Perú	5 años (diputados)	Total	Reelección sin límites (indefinidamente)	25 años de edad, ser ciudadano en ejercicio
Colombia	4 años (diputados y senadores)	Total	Reelección sin límites (indefinidamente)	25 años de edad para diputado y 30 años para senador, y ciudadano en ejercicio
Venezuela	5 años (diputados)	Total	Reelección por dos periodos como máximo	15 años de residencia en el país, 21 años de edad

Otros				
Brasil	8 años (senadores) 4 años (diputados)	Parcial, cada 4 años para senadores, total para diputados	No establece	21 años de edad para diputado y 35 para senador, ciudadano en ejercicio, filiación partidaria
Chile	4 años (diputados) 8 años (senadores elegidos y nombrados)	Total para diputados Parcial, cada 4 años para senadores.	Reelección sin límites (indefinidamente)	21 años de edad para diputado y 40 años para senador, ejercicio de ciudadanía, enseñanza media o equivalente
Costa Rica	4 años (diputados)	Total	No reelección para periodo inmediato	21 años de edad, ejercicio de ciudadanía, en caso de naturalizados 10 años de residencia permanente.
Uruguay	5 años (diputados y senadores)	Total	Reelección sin límites (indefinidamente)	25 años de edad para diputado y 30 años para senador, 5 y 7 años de ejercicio ciudadano respectivamente

FUENTE: Elaboración propia en base a: Base de datos de las Américas. Universidad de Georgetown. www.georgetown.edu/pdba.

La mayoría de las constituciones establece la posibilidad de que senadores y/o diputados sean reelegidos indefinidamente, excepto los casos de reelección con límites, como es el caso de Venezuela, y la imposibilidad de reelección inmediata en Costa Rica.

Finalmente, en cuanto a los requisitos para acceder al Parlamento, éstos varían sobre todo en base a criterios de edad. En los sistemas bicamerales, en la mayoría de los casos se establece los 25 años cumplidos como límite de edad para ser diputado, con excepción del Brasil y Chile, en que se establece los 21 años cumplidos. Mientras que para la Cámara de Senadores, los requerimientos de edad mínima son 30 años en el Uruguay y Colombia; en tanto que en Bolivia y el Brasil es de 35 años cumplidos; el único caso que establece 40 años cumplidos es Chile, que es sin duda un caso atípico también por el tipo de conformación del Senado. Sin embargo, esta diferenciación se debe a que en cada cámara hay distintos tipos de responsabilidad, heredadas en cierto modo de la tradición de la separación de cámaras y al origen del Senado⁶⁶.

⁶⁶ En su origen, la organización de dos cámaras respondió a la exigencia de combinar formas de representación predemocráticas (del estado de clases o estamentos, de la nobleza) en una de las cámaras, con las modernas formas de representación en la otra. Actualmente ambas se sustentan en la soberanía popular y sus diferencias residen fundamentalmente en las modalidades institucionales que asumen y tienden a complementarse (Bobbio, Mateucci y Pasquino 1997, p. 1.126). En el continente americano la modalidad bicameral fue establecida en la Constitución federal de los Estados Unidos, donde el Senado representa a los estados, reconociendo a todos los mismos derechos y prerrogativas, y la Cámara de Representantes, a los ciudadanos. Esta Constitución fue aprobada en 1787, ocho años después de la independencia, y entró en vigencia a medida que era ratificada en cada uno de los 13 estados que entonces conformaban la república.

También cabe añadir algunas particularidades, como el requisito de residencia mínima de 15 años establecido en la Constitución venezolana o la exigencia de afiliación partidaria en el caso del Brasil, que busca la disciplina partidista y evitar candidaturas “independientes” mediante partidos. En Chile es un requisito “haber cursado la enseñanza media o su equivalente”⁶⁷, aspecto que no está contemplado en ninguna de las demás constituciones. En Colombia, en las comunidades indígenas que aspiran al Senado, los postulantes deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líderes de una organización indígena con carácter previo.

Otro tema importante es el referido a las suplencias: salvo el Uruguay o Bolivia, en el resto de los países no se las contempla. Las vacantes de diputados y senadores se reemplazan con el siguiente ciudadano –que no llegó a ser elegido– en la lista electoral del mismo partido de aquel que cesó en el cargo. La inexistencia de suplencias evita la duplicidad de funciones y de remuneración a los legisladores.

Ahora bien, en todas las constituciones existen restricciones más o menos similares para la postulación, estableciendo un plazo de renuncia a sus anteriores funciones. Dicho plazo varía: 60 días en Bolivia, seis meses en el caso del Perú y Costa Rica, tres meses en Venezuela. En el caso de Colombia, la restricción es explícita para quienes hayan sido condenados y tengan doble nacionalidad; en Venezuela para quienes fueron revocados. En Chile esta restricción se amplía también a quienes desempeñan cargos directivos de organizaciones naturales, gremiales, vecinales.

En el caso de Costa Rica, se prohíbe también la participación a parientes de quien ejerce la Presidencia de la República hasta el segundo grado de consanguinidad y/o afinidad; y en el Uruguay, a quienes hayan sustituido al Presidente y Vicepresidente por más de un año.

Una vez en el Congreso, está explícitamente prohibido que los legisladores en general desempeñen simultáneamente cargos públicos o realicen gestiones o contratos con el Estado, exceptuando la cátedra universitaria. El caso del Perú es atípico, pues el mandato de congresista es compatible con el ejercicio de ministro de Estado o con la participación en comisiones extraordinarias de carácter internacional.

Respecto a la pérdida de investidura, los casos más extremos son el Ecuador y Venezuela, que establecen la revocatoria de mandato por causales específicas y mediante un número mínimo de apoyo de ciudadanos.

⁶⁷ Artículo 44, Constitución Política de Chile.

Finalmente, la remuneración a los legisladores está encuentra establecida en varias constituciones latinoamericanas y, entre otras modalidades, tiene como punto de referencia el salario de los ministros de Estado.

Función legislativa [3º]

Iniciativa, procedimiento legislativo y referéndum

En general, la iniciativa legislativa reside en cualquiera de las dos cámaras del Parlamento o en el Poder Ejecutivo. En algunas constituciones también se establece la posibilidad de que otros órganos públicos puedan presentar proyectos de ley relacionados con temas de su jurisdicción. En Colombia, por ejemplo, lo pueden hacer la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, el Consejo Nacional Electoral; en Venezuela, la Comisión Delegada y las comisiones permanentes, el poder electoral, el poder ciudadano, el Consejo Legislativo estatal.

La iniciativa legislativa ciudadana prevé en todos los casos requisitos para la presentación de un proyecto de ley. Además, se establece restricciones más o menos comunes en relación con temas que no pueden tocar, por ejemplo, reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto, política monetaria o materia penal. En el Ecuador, pueden presentar proyectos de ley también los movimientos sociales de carácter nacional.

En los países con sistemas bicamerales, ambas cámaras suelen constituirse en entidades en que se origina la ley, para luego pasar a su fase revisora en la otra cámara y su posterior aprobación. En los países unicamerales, como el Ecuador, el Perú, Venezuela y Costa Rica, la iniciativa –pero sobre todo la aprobación de las leyes– implica algunas variantes: en unos casos se la debate durante dos días consecutivos (en Venezuela y Costa Rica), en otros se origina en una comisión y luego es aprobada en el Congreso, o más bien se origina en el Congreso y luego es revisada por una comisión dictaminadora (en el Perú y el Ecuador).

En la totalidad de los países del área andina se ha implantado el referéndum revocatorio o consultas ciudadanas para aprobar o revocar leyes, convocadas por el Ejecutivo, el Legislativo o la ciudadanía.

Finalmente, en todas las constituciones observadas está previsto el veto presidencial, pero varía el plazo con que cuenta el Presidente para observar una ley –desde seis a 10 días como plazo mínimo (Bolivia, Venezuela, Costa Rica, el Uruguay o México), 15 días (el Perú, el Brasil), hasta 30 días (Chile, Colombia), o los mismos 30 días si la

observación es parcial (el Ecuador). También se encuentran diferencias con relación al número de votos requeridos en el Congreso para la aprobación, modificación o derogación de la ley: en la mayoría de las constituciones es de dos tercios, en otras se prevé mayorías absolutas.

Función fiscalizadora [4°]

El ejercicio del control parlamentario está presente en la totalidad de las constituciones: el Legislativo puede citar, pedir información y requerir a autoridades del Ejecutivo, así como proponer mociones de censura. Las diferencias se verifican en relación con los requisitos para su presentación, y luego para su aprobación. Los requisitos para la moción de censura varía desde la mayoría absoluta (Colombia, Chile), hasta tres quintas partes (Venezuela).

También existen diferencias sobre los efectos de la censura, es decir si ésta implica la separación automática de los ministros o autoridades observados u otras modalidades menos radicales. En Venezuela se cuenta además con una instancia denominada Poder Ciudadano para hacer efectiva la responsabilidad.

En Chile en cambio, el Congreso sólo puede sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, y no puede fiscalizar los actos del gobierno; ésta es una importante diferencia respecto de las constituciones de otros países, pues refuerza el presidencialismo.

En el Ecuador se procede, además, al enjuiciamiento político del Presidente, el Vicepresidente, los ministros y otras autoridades durante sus funciones y hasta un año después de concluidas, a solicitud de una cuarta parte de los representantes, en cuyo caso el Congreso puede censurarlos. La censura en los casos del Presidente y el Vicepresidente implica su destitución por dos terceras partes.

En sistemas bicamerales, el tema de la fiscalización se vuelve más complejo pues normalmente una de las cámaras funge como acusadora y la otra como enjuiciadora. En el Perú (unicameral) es la Comisión Permanente la encargada de acusar ante el Congreso al Presidente de la República y demás autoridades, y corresponde al Congreso suspender al funcionario acusado, inhabilitarlo o, finalmente, destituirlo.

Por el contrario, la única Constitución que establece la disolución del Congreso es la peruana, donde el Presidente de la República está facultado para ello si el Congreso ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución debe contener la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso en

los siguientes cuatro meses, pero no es aplicable en el último año de su mandato. Una vez disuelto el Congreso, se mantiene en funciones una comisión permanente.

Relaciones entre el legislativo y los gobiernos subnacionales [4]

En general, la facultad de crear provincias, departamentos o entidades territoriales – es decir, definir el ordenamiento territorial– reside en el Congreso. Del mismo modo, en los países federales es el Congreso el que regula las leyes y convenios, establece y modifica asignaciones y recursos de coparticipación.

Las cámaras por separado participan en la definición de asuntos puntuales, pero en general los asuntos relacionados con los gobiernos subnacionales están en manos del Senado.

Capítulo 3

Elementos de diagnóstico [1º]

El debate boliviano sobre el Poder Ejecutivo [2º]

En Bolivia, la transición a la democracia en 1982 operó sin un cambio sustantivo en el aparato institucional. La reinstalación formal del estado de derecho se verificó sobre la base de una institucionalidad cuya última redefinición global fue con la Constitución de 1967. Ésta es la que rige en la actualidad, aunque fue modificada en los años 1994 y 2004 en aspectos referidos a la representación, la elección presidencial, la justicia constitucional, el Defensor del Pueblo, el régimen municipal y gobiernos departamentales.

Bolivia ha tenido 17 constituciones a lo largo de su historia republicana, pero es posible argumentar que en realidad se trata de una misma Constitución que ha estado sujeta a enmiendas y reformas⁶⁸. En la percepción de los actores, la inestabilidad boliviana no estuvo correlacionada directamente con el diseño institucional. Por ello, las oscilaciones entre dictadura y democracia no se tradujeron en movilizaciones por la reforma institucional y constitucional⁶⁹.

Ciertamente que una Constitución no es el espacio en el que deba diseñarse un modelo de desarrollo. El diseño institucional no presenta una correlación directa con los logros del desarrollo, ni puede atribuirse a una Constitución el grado de desarrollo que alcance un país. Sin embargo, gran parte del debate contemporáneo sobre la reforma constitucional en Bolivia intenta vincular situaciones de desarrollo con formas institucionales.

Las constituciones diseñan a las instituciones que acompañan al desarrollo, específicamente a las definiciones de desarrollo de que alcanzan a dotarse los países. La reforma de 1967, efectuada por un Congreso elegido que asumió responsabilidades constituyentes, estuvo marcada por la tensión en torno a la conservación y formalización de algunas reformas realizadas durante el periodo revolucionario previo, y las intenciones de moderar o revertir su influencia. El

⁶⁸ Urioste, 2003.

⁶⁹ Esto podría mostrar una cierta laxitud respecto a la vigencia del estado de derecho o, en su defecto, un acostumbramiento y aceptación general a la lógica de la trasgresión de la norma. Ver al respecto Lazarte, 2005.

movimiento “restaurador” que lideró el general Barrientos –último vicepresidente de la Revolución Nacional, cabecilla del golpe de Estado que la clausuró y Presidente elegido por amplia mayoría– podía ser interpretado tanto como un intento de “restaurar” los principios supuestamente traicionados de la revolución, como los olvidados de la democracia liberal. De ahí que la Constitución tenga una fuerte retórica estatista y aspectos reglamentarios en muchos casos, y con redacción ambigua y sujeta a diversas interpretaciones en otros.

Obviamente, los alcances de la transformación institucional que se establecerán en una nueva Constitución se desconocen. Para algunos, se trata de reorganizar el Estado en un contexto de nuevas relaciones con el mercado y de crecientes demandas populares por servicios públicos. Además de los regímenes económico y social, también están presentes demandas de cambio ante disfuncionalidades institucionales en el régimen político y en el régimen territorial. Para otros, la reforma no es más que un animador del debate político que articula de forma compleja propuestas de cambio (social) con demandas de estabilidad (legalidad).

La característica básica del poder presidencial [3^o]

De la revisión de la historia constitucional boliviana se colige que la fórmula de elección congresal del Presidente de la República en caso de que uno de los candidatos no hubiese obtenido mayoría absoluta en la elección directa, surgió en los albores de la República (en 1831). Desde entonces, las fórmulas para concretar la elección congresal han variado. Desde 1861 hasta 1994, se eligió en el Congreso entre los tres candidatos más votados. El mecanismo eleva las facultades congresales para la designación presidencial, ya que delega en los legisladores la capacidad de redefinir la expresión mayoritaria simple de los electores⁷⁰. Sin embargo, esta misma forma es la actual fuente de cuestionamiento, pues sus críticos lo consideran un mecanismo de distorsión de la expresión de la soberanía popular.

En el régimen político, el cambio que parece tener consensos ciudadanos más amplios es la modalidad de elección de Presidente de la República por el Congreso. Podría decirse que una larga tradición institucional boliviana –que, con pequeñas variantes, permanece desde la misma iniciación de la República– está a punto de cambiar. Esto es notable ya que, por otro lado, es un referente de debate internacional, pues se la considera original y eficiente comparada con otras formas de elección, sobre todo porque favoreció el establecimiento de acuerdos políticos.

⁷⁰ No se trata de ampliar el marco de aceptación político-partidaria de la decisión popular directa, como podría ocurrir con la ratificación congresal que opera, en la práctica, en el régimen chileno, por ejemplo, sino de un reprocesamiento de la legitimidad otorgada por el mandante popular. Ver Mainwaring y Soberg Shugart, 2002.

La crítica a la denominada “democracia pactada” ha hecho, sin embargo, que ésta sea fuente de la pérdida de representatividad de la democracia en la actualidad⁷¹.

El problema no se origina solamente en el procedimiento de elección congresal del Presidente de la República, sino en el procedimiento electoral para la conformación del Congreso nacional. Más aun, se trata del vínculo que se ha construido entre funciones del Estado. Este vínculo se ha convertido en una forma de degeneración institucional de sus propósitos iniciales y en fuente actual de resultados que algunos críticos consideran políticamente perversos.

El artículo 60 de la Constitución vigente tiene varias características, cuyas consecuencias en la organización del régimen político deben ser examinadas en profundidad. Éstas son:

- No establece una circunscripción nacional para la elección de parlamentarios, sino solamente para la de Presidente y Vicepresidente de la República, y eso siempre que sean elegidos en primera vuelta, es decir, que cuenten con mayoría absoluta.
- Establece circunscripciones plurinominales departamentales, de las que surgen la mitad de los diputados.
- Las mismas circunscripciones departamentales dan origen a los senadores de la República.
- Las elecciones de Presidente, Vicepresidente, senadores y diputados plurinominales son simultáneas y se resuelven con un solo voto.
- No existe voto cruzado, esto es, voto diferenciado para Presidente y legisladores, salvo en el caso de las circunscripciones uninominales, que conforman poco más de la mitad de la Cámara de Diputados.

En suma, se diría que las modalidades electorales favorecen la fragmentación y el localismo en la representación política.

Una legitimidad de baja diferenciación en su origen [4°]

Lo primero que puede observarse en las características descritas del sistema electoral es que al “atar” la elección presidencial a la elección de diputados y senadores en circunscripción departamental, prácticamente se disuelve en el régimen político boliviano la circunscripción nacional como origen de la legitimidad. El propio Presidente adquiere su mandato por la “suma” de las votaciones departamentales obtenidas por sus auspiciantes partidarios y no por expresión de una comunidad

⁷¹ Ver al respecto Ardaya y Verdesoto, 1994.

única que expresa, en unidad de acto y a partir de la misma unidad de origen, su mandato presidencial independiente.

Así, desde la perspectiva electoral la nación, es únicamente la suma de regiones, siendo que la nación puede ser considerada sólo como la ponderación del poder electoral de las regiones. El déficit consiste en que, al no existir una circunscripción nacional, se limita considerablemente la posibilidad de respeto al principio democrático de “un ciudadano, un voto”, base de la unidad de gobierno y fuente de acatamiento de la autoridad nacional. La circunscripción nacional tiende a diluir la ponderación de los pesos relativos de sus partes, pues acude a otra identidad de los votantes. Resolver este tema es una asignatura pendiente para la conformación de ciudadanía en Bolivia.

En este sistema se funden en la lista para elegir diputados plurinominales los candidatos a senadores, Vicepresidente y Presidente. Se trata de una sola lista “cerrada”, “bloqueada” y “atada”, en la que no es posible diferenciar el origen y el contenido de la legitimidad y el mandato entregado a esas autoridades, pese a que los elegidos pertenecen a poderes estatales diferentes e independientes. La funcionalidad política perseguida con el mecanismo, a su vez, no da lugar a una construcción más profunda y transparente de la legitimidad en el régimen político.

El objetivo obvio de este sistema es dotar al Presidente de la República de una réplica congresal, en las cámaras de Diputados y Senadores, de la aceptación que hubiere logrado para su elección, además de la presidencia del Congreso para su binomio. Para ello no se repara en la incongruencia de traducción del mismo resultado / mandato electoral en representación presidencial y parlamentaria.

Obviamente, al tratarse de un mismo porcentaje electoral que es procesado por distintos sistemas, las consecuencias político-institucionales también son diferentes. A saber, en el caso del Presidente y del Vicepresidente, el objetivo es una mayoría absoluta, que determinaría la Presidencia de la República y la presidencia del Congreso; en el caso de la Cámara de Senadores, una expresión de mayorías regionales / departamentales –en el grado en que estuviesen constituidas– buscando la alta probabilidad de que el Presidente de la República cuente con mayoría en esta cámara; y en el caso de la Cámara de Diputados, la misma legitimidad entregada por los votantes es procesada mediante un sistema proporcional, establecido por la ley, en la que baja la probabilidad de conseguir mayoría para el Presidente.

El objetivo final es que, de no producirse una mayoría absoluta para Presidente y Vicepresidente de la República, los primeros candidatos tengan una mayor probabilidad de establecer alianzas. De algún modo, se trata de solucionar, desde la

comparecencia directa del electorado en un solo acto y a través de una sola lista, las dificultades de construcción de mayorías parlamentarias, desconfiando de la capacidad de los actores parlamentarios para conseguirla independientemente o mediante una sólida acción partidaria⁷².

Necesidad de clarificar el mandato [4º]

El problema central consiste en que no sólo se desvirtúa el mandato, sino que se lo transforma. En su vertiente original, el mandato popular elige representantes para organizar un gobierno armónico encabezado por el Presidente de la República, pero pierde la claridad del mandato en el caso de diputados y senadores, que tienen atribuciones diferentes. En la práctica, el ciudadano no reconoce que la elección del Congreso nacional es la de un cuerpo especializado que ejecutará su mandato de elección presidencial, porque siente que esa decisión ya ha sido expresada directamente⁷³. Por eso, siente que el primer acto congresal, que es el de elegir Presidente cuando el voto popular no ha sido suficientemente claro, es una suerte de extralimitación. Éste es un producto visible de la votación atada.

Adicionalmente, esta aglomeración de mandatos se complica cuando la lista de candidatos a senadores y diputados plurinominales es cerrada y bloqueada, lo que resguarda la capacidad partidaria pero restringe la decisión del elector⁷⁴. Estas listas suelen ser calificadas de restrictivas a la participación, pues generan distancias entre el elector y el elegido. En el caso boliviano, el sistema fue corregido con la elección de diputados en circunscripción uninominal, lo cual, sin embargo, ha contribuido a localizar aún más la representación.

A su vez, los partidos hasta ahora mayoritarios, por estas y otras motivaciones, han entrado en una crisis profunda en el país. Sin embargo, se observa que pese a que la crisis de los partidos actualmente existentes tiende a ser mayor, la necesidad de un sistema de partidos o una forma organizada de la política tiende a ser creciente⁷⁵.

Varios actores políticos se han mostrado reticentes a una reforma que recoja el mandato popular a través de una mayoría simple o una mayoría absoluta con umbral

⁷² Esta “desconfianza” en la independencia de funciones no es solucionada sino profundizada por la decisión popular directa en el escenario parlamentario a través de la “lista única”. Al contrario, genera un efecto de deslegitimación parlamentaria.

⁷³ Ver Mainwaring y Soberg Shugart, 2002.

⁷⁴ El grado de aceptación a la diputación uninominal es alto no solamente por la mayor cercanía del elector y el elegido a través de la canalización de demandas, sino por la posibilidad de identificación inicial del elegido. Ver al respecto Seligson, Moreno y Schwartz, 2005.

⁷⁵ Esta distinción se vuelve necesaria para entender algunas propuestas de interpretación que deben diferenciar entre partidos realmente existentes y régimen de partidos como demanda ciudadana. Ver al respecto René Antonio Mayorga, 2004.

reducido, debido a los riesgos de gobernabilidad que podrían generarse. Entre forzar mayorías de sufragio o mayorías congresales, parece optarse por esta última opción, ya que el momento electoral pasa rápido pero queda la necesidad de que el Presidente pueda contar con apoyo congresal –toda vez que una parte de las atribuciones presidenciales de ejecución de políticas, especialmente a nivel intermedio, son compartidas con el Congreso– y de que se eviten conflictos entre poderes.

Sin embargo, la gobernabilidad como necesidad histórica de la política boliviana no asumió que era preciso evitar una tan agresiva aglomeración de los mandatos –presidencial, vicepresidencial, senatorial y de Diputados– que finalmente los desvirtúa.

Propósitos múltiples [3^o]

Como en todo andamiaje institucional de propósito múltiple, los temas centrales del régimen político en lo que hace al Parlamento no han podido ser plenamente desarrollados⁷⁶. En principio, el Parlamento boliviano ha logrado mantener estándares altos de representación, a través de sistema electoral proporcional, y conseguir buenos estándares de participación, a través de un sistema electoral mayoritario. Pero, como se verá posteriormente, no se ha conseguido eficiencia en el sistema. En este momento nos interesa ver su relación con el presidencialismo boliviano.

Como ya se dijo, la elección de las funciones estatales legislativa y ejecutiva está doblemente imbricada y no separada. Está fusionada en “una sola papeleta”, buscando crear una mayoría congresal a tiempo de elegir al Presidente. Pero, en los hechos, todos los casos de elección de Presidente de la República en la democracia han ocurrido en el Congreso, luego de una primera votación popular directa. Esta doble imbricación hace más difícil la separación de poderes.

Los eventuales conflictos que surgen de una elección por separado de las dos funciones del Estado trataron de ser solventados con la doble imbricación. De este modo, se produjo una relación paradójica⁷⁷. El Presidente de la República aglomera funciones –Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y jefe de partido– que lo convierten en un foco especialmente sensible del sistema político. Sin ningún sistema de mediaciones, el Presidente de la República controla la política en la sociedad a través del partido, la política en el Congreso a través de la mayoría y la política en el gobierno a través de su gabinete.

⁷⁶ Ver Payne y otros, 2003.

⁷⁷ Acerca de este tema, consultar Lazarte, 2001.

De este modo, y como se verá en la parte correspondiente, el Presidente de la República tiene, como contrapeso a su mayor poder político, una menor capacidad de gestión, ya que se entendió a los contrapesos de la concentración de poder en el Ejecutivo como entrega de competencias y funciones al Congreso. Éste puede incluso tener casi formalizados vías y mecanismos de relación clientelar de los legisladores en la gestión pública⁷⁸.

La fórmula encontrada por los actores políticos para sostener el apoyo parlamentario y superar la paradoja fue convertir al pacto de sustento de la elección presidencial en una cuota de gestión pública, en todas las funciones del Estado, que finalmente se tradujeron en proporciones y parcelas de clientelismo partidario y regional. A su vez, la generalizada discrecionalidad evidenció, en el alejamiento de los mandatos originales, en una radical ruptura entre sistema social y sistema político. El régimen político creó las condiciones para que se incube, a lo largo de la democratización, una severa crisis de Estado.

Consecuencias institucionales del sistema electoral [3º]

El sistema electoral de propósitos múltiples restringe oportunidades electorales. En la democratización boliviana acompañó a un período de estabilidad. No se puede establecer una relación causal, aunque evidentemente puede plantearse una correlación entre estabilidad política y oportunidades electorales restringidas. Esta correlación fue posible por el ciclo de baja en la movilización social, que creó un contexto adecuado para que las elites políticas pudiesen operar en la búsqueda de acuerdos políticos y hacer de los sucesivos acuerdos una forma de administración. Probablemente no se incrementó la representatividad política de las elites, pero sí se volvió más eficiente la gestión política. No así la gestión pública, que continuó atrapada en históricos problemas y disfuncionalidades de arrastre⁷⁹.

Ahora bien, en un período de abierta agitación social, que presiona sobre muchos puntos sensibles del sistema y de un régimen político como el actual, la conformación de acuerdos políticos tiene otro carácter respecto de aquellos períodos de reflujos del movimiento social y de fase de ascenso de los partidos políticos en su versión tradicional.

Los movimientos sociales y la ciudadanía cuestionan con vehemencia que “votan pero no eligen”, haciendo relación al irrespeto a sus decisiones electorales presidenciales al ser intermediados por acuerdos partidarios. Los partidos concretos

⁷⁸ Por ejemplo, el artículo 55 de la Constitución Política del Estado vigente en Bolivia.

⁷⁹ Debe mencionarse como tendencia contraria a la Ley de Participación Popular.

antes vigentes son duramente cuestionados, aunque es visible que la política organizada tiene vigencia, mostrándose a través de los partidos emergentes.

En suma, el problema es que la construcción de acuerdos políticos en Bolivia ya no podrá hacerse a partir de un sistema electoral restringido, que además anuncia formas excluyentes del sistema representativo. Los acuerdos deberán construirse abriendo mayores formas de pluralidad político-electoral, lo que deberá cristalizar en formas electorales (especialmente de voto cruzado y listas desbloqueadas) que permitan un ejercicio más amplio de la libertad de elección. Junto al afianzamiento de mecanismos deliberativos, deberá buscarse mayores formas de representatividad. Y, paralelamente, deberán mantenerse formas de participación electoral probada y congruente con los niveles de gobierno y de participación social complementaria a la participación político-electoral.

La modalidad en que deben verificarse pasos que incrementen la calidad de la democracia son la inclusión, dentro del régimen político, de nuevas formas consociativas estimuladas por la institucionalidad. Se trata de no forzar los acuerdos desde el sistema electoral, pues sólo devienen en ejercicios presidenciales en que se exacerban las capacidades de “avasallamiento” al Parlamento, el que pierde mayores porciones de su debilitada capacidad de escenario de acuerdos. Los acuerdos políticos a conseguir en un régimen presidencial transparente son, por necesidad, más difíciles y trabajados. Sin embargo, son más diáfanos y sometidos a la mirada de la ciudadanía. En breve, se trata de lograr consensos con más fondo político y mayor referencia social, en el contexto de actores institucionales con roles y responsabilidades precisos en el régimen y el sistema político.

Instituciones e inestabilidad política [37]

La inestabilidad política que aqueja a América Andina plantea algunas interrogantes en el caso de Bolivia.

Por un lado, el sistema de partidos, y específicamente la actual conformación del Parlamento, se encuentra extremadamente debilitado, lo que hizo imposible que se sostengan las coaliciones gubernamentales. Esto fue visible en el transcurso de los dos últimos ejercicios parlamentarios, que además mostraron que el Congreso – pieza irremplazable de la democracia– puede ejercer una acción de erosión institucional sin enrumbar su energía a la reconstitución democrática. El Ejecutivo puede actuar con igual sentido estructural. La coyuntura política del 2005 muestra que en un juego “suma cero” de los actores políticos, dadas determinadas condiciones del entorno social, el andamiaje institucional se encamina a la mutua destrucción. De algún modo, el derrumbamiento del dispositivo institucional

boliviano estuvo contenido en las deficiencias de su diseño. En un régimen presidencial definido de forma más clásica es, por diseño, más difícil de producir una opción suma cero.

Por el otro lado, en el régimen boliviano, la duración fija del período presidencial actuó negativamente al no disponer de mecanismos de descompresión. En el intento de sobreproteger a la figura presidencial (más allá del blindaje que proporciona el mecanismo electoral), se completó con un muy escaso desarrollo de los mecanismos de democracia directa, en especial la consulta popular, la iniciativa legislativa popular o la revocatoria del mandato. La facultad de destitución presidencial se encuentra mediatizada por la autorización parlamentaria de enjuiciamiento ante la Corte Suprema de Justicia. La comparación de formas utilizadas en América Latina muestra una aglomeración de mecanismos de blindaje al Presidente de la República de Bolivia, el que concentra expectativas políticas tanto como deficiencias administrativas y jurídicas.

Los mecanismos de recambio presidencial y parlamentario en la América Andina, en un contexto de inestabilidad, polarización y/o fragmentación violenta, han llevado a formas ainstitucionales, muchas de ellas con interpretaciones forzadas del texto constitucional, la utilización de mecanismos nuevos de registro del disenso o la reforma constitucional apresurada. Bolivia no escapa a esta tendencia, lo que obliga a examinar, con mayor precisión, la combinación de mecanismos de reemplazo presidencial y parlamentario, de ser el caso.

Inicialmente se ha visto necesario buscar mecanismos para acortar el período presidencial que tengan consonancia con el diseño del régimen político. Así, la apelación al consenso político se relaciona con la revocatoria del mandato, que permite cesar en funciones al Presidente sin mediación del sistema político y con una apelación directa al mandante primario. El juicio político al Presidente de la República, que debe tener causales y mecanismos precisos, debe realizarse directamente en el Congreso nacional, sin perjuicio de sus consecuencias jurídicas.

Pero, fundamentalmente, se abre la necesidad de que el Congreso nacional también esté sujeto a la rendición de cuentas. La modalidad clásica que refuerza las prerrogativas presidenciales es la disolución del Congreso. Otra modalidad es extender la revocatoria del mandato a los legisladores, mecanismo de difícil diseño pero no imposible. A su vez, con cada vez mayor insistencia en medios académicos y políticos, se plantea la posibilidad de terminación simultánea de mandatos del Ejecutivo y el Legislativo.

Las tres opciones deben ser examinadas en el caso boliviano, como consecuencia del diagnóstico institucional que realizamos.

Blindaje político y debilidad administrativa [3º]

Una caracterización del régimen boliviano muestra que el Presidente de la República cuenta con un notable blindaje político, que le permite asentar su gestión en la relación política que los partidos de la coalición de gobierno tienen en el Congreso nacional. Pero, a la vez, el Presidente dispone de pocos instrumentos funcionales para formular y dirigir políticas. La consecuencia perversa es que, por un lado, un Parlamento amputado en su efectividad legislativa y avasallado políticamente, no alcanza a ser el complemento necesario de un Presidente dotado de capacidad política pero de baja efectividad en la gestión pública. En este sentido, la acumulación de capacidad institucional se pierde en un diseño de “ensamble negativo” entre funciones del Estado.

La situación perversa consiste en que la dotación de capacidades al Ejecutivo, en lugar de potenciarlo, lo esteriliza en la producción de políticas susceptibles de encontrar consenso en la población por su efectividad. Por muchas razones, la fortaleza político-institucional del Ejecutivo se traduce en debilidad representativo-institucional. El diseño del sistema de partidos, que depende de la Constitución, y su agregación o fragmentación, que depende de la coyuntura, es lo que define a la paradoja. El tipo de concentración de facultades en el Presidente de la República culmina en la esterilización de todo el sistema.

En consecuencia, es preciso examinar con detenimiento las funciones presidenciales para producir un nuevo ensamble entre las funciones legislativa y ejecutiva. Un “ensamble positivo” entre las funciones estatales cumplirá la condición institucional, necesaria pero no suficiente, para la superación de la crisis política boliviana.

Para efectos de orden en este diagnóstico, separaremos las atribuciones presidenciales en dos segmentos:

a. Relativas a la gestión de políticas públicas

a.1. Atribuciones legislativas

a.2. Otras atribuciones de gestión pública

b. Relativas a la gestión política

b.1. Con la legislatura

b.2. Con el resto de la institucionalidad política y social

La Constitución Política del Estado de Bolivia prevé que el Presidente de la República tenga como atribuciones legislativas la de otorgar garantía jurídica al cumplimiento de leyes, concurrir a la formación de códigos, presentar proyectos de presupuestos nacional y departamentales, hacer cumplir las sentencias de los tribunales, decretar amnistía por delitos políticos e interponer recursos en temas constitucionales.

De ello se deriva la necesidad de ampliar la capacidad de garantía jurídica, precisar la capacidad colegisladora y los atributos de iniciativa legislativa –en especial en el caso de una organización autonómica– y de ejercicio de los vetos total o parcial, definir los términos de la legislación sobre presupuesto nacional, convocatoria a consulta popular y observación de los instrumentos jurídicos de descentralización.

Otras atribuciones de gestión pública que constan en la Constitución son la conducción de las relaciones exteriores, las finanzas nacionales, orden y seguridad y reforma agraria, además de una serie de nombramientos definitivos del contralor, el superintendente de Bancos, empleados de la administración y nombramientos interinos, oficiales y representantes en las cortes electorales. Finalmente, consta la capacidad de velar por las resoluciones municipales.

En consecuencia, es imprescindible dotar de capacidades más precisas al Presidente, estableciendo deberes, atribuciones, competencias como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que establece la naturaleza presidencial del régimen y abre su característica híbrida al diferenciar competencias en los dos ámbitos. La primera y fundamental, relativa a la formulación y gestión de las políticas públicas, debiendo especificarse la representación internacional por su relación a la jefatura de Estado. La forma ministerial concreta el carácter híbrido. La dirección de la administración pública precisa el alcance presidencial. Debe mencionarse la conducción de la política de seguridad interna y externa, la coordinación del sistema de planificación, y la observación y evaluación de servicios públicos por todos los niveles de gobierno, así como el acceso a la justicia constitucional en el caso de conflictos entre ellos.

La gestión política con la legislatura prevista en la Constitución actual refiere a la convocatoria a sesiones extraordinarias, presentación de informes, planes de desarrollo y proponer ascensos militares y policiales.

Una reforma que tienda a la modernización y clarificación de funciones políticas con el Congreso deberá establecer el marco de rendición de cuentas, en especial, del juicio político, responsabilidad compartida y consulta de confianza al Jefe de gabinete y a los jefes de gabinete sectorial, manejo del Consejo de Estado como

instancia de coordinación interfunciones, instancias legislativas extraordinarias y entrega de información requerida.

Finalmente, las atribuciones presidenciales relativas a la gestión política vinculada con el resto de la institucionalidad política y social no se especifican en la Constitución actual. Es necesario mencionar, sin embargo, a la revocatoria del mandato.

Más allá de las atribuciones, el diseño debe incidir en que el Presidente de la República no desempeñe las funciones de jefe de partido, para lograr que esos organismos sigan cumpliendo funciones de organización social sin reducirse a la gestión y que exista independencia de criterio en la formulación de legislación.

Las instituciones en la coyuntura [3^o]

Los tres períodos de la redemocratización que guardan relación con el cambio institucional son la Unidad Democrática Popular, la democracia pactada y su crisis.

Durante la UDP se llegó al límite de agotamiento de un modelo de desarrollo, que además, sin reconocerlo, acarreó al sistema electoral y al sistema de partidos. El régimen político entró en una fuerte crisis a consecuencia de la dinámica gobierno-oposición congresal. El contexto fue de una profunda erosión de las bases sociales de la democracia.

Durante el período siguiente, la característica básica de las instituciones políticas fue que el Poder Legislativo careció de iniciativas, perdiendo, de este modo, legitimidad representativa. En el ámbito político, sin embargo, se fortaleció el sistema electoral, que comenzó a tornarse en una fuente confiable de representación, situación que además permitió que las movilizaciones sociales encontraran canales de inclusión en el sistema institucional. Como contraparte, las instituciones políticas, en especial los partidos políticos, siguieron presentando bajos niveles de institucionalización y estuvieron sujetos –como sucede todavía– a una fuerte conducción personalista⁸⁰.

Lazarte⁸¹ nos recuerda que en 1992 nacieron, a iniciativa de Sánchez de Lozada, dos propuestas para parlamentizar el régimen político. Una primera que establecía el mecanismo de "voto de confianza" y el de "censura" al Presidente y una segunda,

⁸⁰ Prats I Catalá, en Varios autores 2003c. En un breve estudio sobre los partidos en Bolivia, Roberto Laserna argumenta que el caudillismo es una forma de partido que, más que a carencias del sistema político, corresponde a las características de la sociedad (Ver Laserna, 1995).

⁸¹ Ver al respecto Lazarte, 2005.

más radical, que pretendía reemplazar el cargo de Presidente por los de Jefe de Estado y Presidente del Gobierno.

Börth⁸² señala algunas características del régimen político en Bolivia. Los instrumentos destinados a preservar la independencia de y el equilibrio entre poderes del Estado revelan una tendencia parlamentaria en la designación de los principales cargos de dirección (Poder Judicial, Ministerio Público, entidades de control fiscal).

En cuanto a las funciones de fiscalización del Congreso, la Constitución boliviana reconoce los tres instrumentos de fiscalización más efectivos: petición de informes escritos u orales, realización de investigaciones en diversas materias y la interpelación a los miembros del gabinete

Prats sostiene que "La nueva política económica y la primera democratización no instalaron en el país ninguna economía de mercado, ningún propio estado de derecho, ninguna democracia de calidad"⁸³. Este autor argumenta que la estabilidad política se basó en un capitalismo de camarilla capaz de capturar el proceso político.

En suma, el cambio institucional requiere un proceso nacional de aprendizaje de las nuevas reglas y de la nueva cultura política y económica. Los bolivianos presentan mayores índices de confianza interpersonal en círculos vitales de referencia y bajísimos en relación con el funcionamiento de las instituciones generales.

La crisis de la democracia pactada ha sido definida como crisis de un tipo de consociatividad caracterizada por la reemergencia de los movimientos sociales tradicionales y la emergencia de una pluralidad de actores; la pérdida de los órdenes en la democracia y el desprestigio de la política; y el retorno de la política a las calles. No obstante, reaparece la demanda por un sistema de partidos⁸⁴.

En los siguientes párrafos asumimos algunas de las conclusiones a las que arriban Barreda y Costafreda⁸⁵. Los aspectos negativos del débil control político sobre el Ejecutivo son que el Legislativo carece de un mecanismo de control político decisivo sobre el Ejecutivo, como un juicio político (típico en muchos regímenes presidencialistas). El único atributo constitucional es la censura a ministros, que no tiene carácter vinculante.

⁸² Ver Börth, 2004.

⁸³ Prats, 2004, p 35.

⁸⁴ Ver Matus en Varios autores, 2003d.

⁸⁵ Barreda y Costafreda en Varios Autores, 2003d.

La relación Ejecutivo-Legislativo se define como la apelación al procedimiento de elección congresal del Presidente que ha posibilitado el desarrollo de una colaboración y cooperación continuada entre ambos poderes. Sin embargo, la extrema polarización en el Congreso (oficialistas y oposición) constituye un serio obstáculo para la generación de gobernabilidad democrática y de desarrollo (muestra de la débil calidad de la democracia y se impide la adopción de políticas de largo plazo).

El sistema de elección del Presidente se encuentra fuertemente cuestionado. Esto se traduce en que las coaliciones de gobierno impulsan a que se tomen decisiones fuera de los ámbitos constitucionales. El procedimiento de elección congresal del Presidente causa negociaciones interpartidarias que, más allá de la aparente estabilidad que le da al gobierno, genera importantes inconsistencias y problemas de cohesión.

Los principales temas en debate se refieren a la sustitución del procedimiento actual por el de segunda vuelta en sufragio directo; evitar la existencia de ámbitos de decisiones paralelos (como promover u obligar a que los principales líderes de partidos sean parlamentarios); reformar las normas para completar las insuficiencias que no cubren los reglamentos de las dos cámaras (por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Legislativo); cambiar el régimen de inmunidad parlamentaria; y eliminar a los parlamentarios suplentes cuya labor es considerada innecesaria.

Como se observará en las propuestas de reforma que se presentan posteriormente, algunas de estas conclusiones han sido justificadas en el contexto de la propuesta y desarrolladas.

Diagnósticos del Poder Legislativo [2º]

La Constitución boliviana, entre sus disposiciones generales adopta para su gobierno “la forma democrático representativa y participativa”, y señala que la soberanía del pueblo se encuentra delegada en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El régimen político boliviano, caracterizado como “presidencialismo parlamentarizado” o “presidencialismo híbrido”⁸⁶, otorga al Parlamento un peso relevante en el momento de la elección del Presidente y del Vicepresidente de la República en el seno del Congreso, pero una vez que dichas autoridades son electas, ya no dependen más de la confianza del Parlamento. Por el contrario, a través de la consecución de pactos políticos, la relación se invierte pues las mayorías

⁸⁶ René Antonio Mayorga y Eduardo Gamarra, entre otros, ensayaron una caracterización del régimen político boliviano en el periodo democrático reciente.

parlamentarias oficialistas se limitan a refrendar los actos y las políticas del Poder Ejecutivo.

A la hora de evaluar los resultados, si bien los pactos políticos en el Parlamento y entre el Parlamento y el Ejecutivo favorecieron a la estabilidad política y la gobernabilidad, la forma en que fueron procesados produjeron más distorsiones que ventajas al desempeño del sistema democrático. En primer lugar, porque dejaron la sensación en la ciudadanía de que “se vota pero no se elige”, y en segundo lugar, porque priorizan lógicas clientelares, prebendales y de cuoteo político en detrimento de los acuerdos programáticos.⁸⁷ Así, la gestión gubernamental, y particularmente la legislativa, se caracterizaron por el intercambio de votos, políticas y cargos, por la negociación política y las relaciones clientelares, en las que la administración se convierte en “un mercado político donde negociar y pagar por el apoyo legislativo a las políticas”⁸⁸. Se podría afirmar que el precio de la estabilidad política y la gobernabilidad institucional ha sido el patrimonialismo.

De esta manera, el Parlamento ocupa uno de los índices más bajos de valoración ciudadana en las distintas encuestas realizadas en el país⁸⁹, después de los partidos políticos.

Está claro que los datos deben considerarse cuidadosamente, pues los niveles de confianza de la población en las instituciones no son solamente reflejo del desempeño de las mismas, sino que pueden estar influenciados por otros factores, tales como las corrientes políticas de oposición, eventos coyunturales aislados, falta de información o el discurso crítico difundido por los medios de comunicación en relación con la actividad política.

Quienes en determinado momento fueron actores protagónicos dentro del Parlamento señalan que este descrédito se debe a factores históricos, como la hipertrofia del poder presidencial a expensas del Legislativo, los bajos niveles de calidad y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, la debilidad institucional y política de la presidencia del Congreso, la discontinuidad en la gestión directiva de las cámaras, la escasa capacidad deliberativa, el déficit en la asesoría, el bajo nivel profesional en el personal de apoyo administrativo y técnico, el abuso de la inmunidad parlamentaria, que deriva en la impunidad, y una escasa visión legal y ética de la función pública⁹⁰.

⁸⁷ Barreda y Costafreda, 2003, p. 164.

⁸⁸ Prats, 2003, p. 403.

⁸⁹ Cfr. CNE, 2004; Seligson, Moreno y Schwarz, 2005 y otras encuestas realizadas en esta última década.

⁹⁰ Ossio y Ferrufino, 2001 pp. 5-6.

Pero, además, cabe añadir la baja productividad legislativa, una fiscalización sujeta a presiones políticas, permanentes conflictos políticos, tráfico de influencias y la ausencia de controles institucionalizados. En general, la falta de credibilidad en los representantes del Congreso nacional está asociada en la percepción popular con el incumplimiento de las ofertas electorales, la ausencia de resolución de los principales problemas del país y el bajo desempeño. El Parlamento resulta ser la institución más vulnerable a la crítica externa inmediata porque en él se procesan todos los problemas y conflictos sin que tenga las capacidades suficientes para resolverlos, de manera que las limitaciones estatales son más visibles y exacerbadas.

Para encarar este conjunto de déficit en el Poder Legislativo, se han realizado algunas reformas tendientes a la modernización parlamentaria. Por ejemplo, durante el gobierno de Paz Zamora (1989-1993) se realizó un proceso de reforma institucional con apoyo del BID y USAID, tendiente a modernizar y fortalecer el desempeño de las funciones legislativas y fiscalizadoras, que contemplaba, entre otras, la aprobación de reglamentos en ambas cámaras, la creación de brigadas parlamentarias y el establecimiento de audiencias públicas. Del mismo modo, a través de la Vicepresidencia de la República y las instituciones de Cooperación, se acordó llevar adelante un vasto proyecto denominado Programa Nacional de Gobernabilidad (PRONAGOB), justamente con esos objetivos⁹¹.

El programa obtuvo algunos resultados, por ejemplo en 1997 se logró obtener reglamentos camarales aprobados, lo cual promovió por un lado, una mayor agilidad en los procedimientos legislativos con la incorporación de sistemas de apoyo técnico y administrativo y, por otro la desconcentración de las tareas del pleno del Congreso a comisiones de trabajo para reducir las maniobras dilatorias, preservar el pluralismo y buscar una corresponsabilidad en la conducción de las cámaras.

Sin embargo, un balance de la aplicación de los reglamentos, concluye que no se ha notado un cambio cualitativo respecto a los objetivos, sobre todo los referidos a una mejor calidad de trabajo, debido en gran medida a las insuficiencias y vacíos de las propias normas reglamentarias⁹².

En los acápites siguientes precisaremos algunos aspectos problemáticos del funcionamiento del Parlamento, con base en estudios y análisis realizados en los últimos años.

La configuración política del Parlamento [39]

⁹¹ Abecia, 1999, p. 401.

⁹² Ferrufino, 2001 p. 54.

Un elemento central para el análisis del Parlamento es su configuración política, que se refleja e influye decisivamente en su rendimiento y en el cumplimiento de sus funciones. Las características del sistema de partidos boliviano hasta principios de la actual década habían determinado una composición plural, configurada básicamente por tres fuerzas principales y por otras de menor tamaño, que jugaron un rol importante en tanto participaron en la conformación de las coaliciones políticas.

CUADRO 3.1
Composición del Senado 1985-2002

PARTIDO S	GESTION				
	1985-1989	1989-1993	1993-1997	1997-2002	2002-2005
MNR	22.56	33.33	62.96	14.81	40.74
ADN	37.04	29.63	–	40.74	3.7
MIR	7.41	29.63	–	25.93	18.51
CONDEPA	–	7.41	3.70	11.11	–
UCS	–	–	3.70	7.41	–
AP*	–	–	29.63	–	–
MAS	–	–	–	–	29.62
NFR	–	–	–	–	7.4

FUENTE: Deheza (2002).

* Coalición conformada por el MIR y ADN.

El cuadro del Senado muestra en las distintas elecciones una alta concentración del voto en ADN, el MNR y el MIR, producto además del sistema electoral que tiende a favorecer a las mayorías; dicha composición cambió sustancialmente a partir de las elecciones nacionales del 2002. La Cámara de Senadores tiene una influencia determinante sobre el Poder Ejecutivo y limita sus posibilidades de ejercicio⁹³.

CUADRO 3.2
Composición de la Cámara de Diputados

PARTIDO	GESTION						
	1985-1989	1989-1993	1993-1997	Plurinomin. 1997-2002	Uninomin. 1997-2002	Plurinomin. 2002-205	Uninomin. 2002-2005
MNR	43	40	52	14	12	12	24 *

⁹³ La menor dispersión y el tamaño más reducido del Senado facilita la negociación y, en su caso, la concertación política. Por otra parte, su influencia no reside tanto en la cantidad de votos que tienen sus miembros cuando se reúnen en el Congreso, sino en la definición del quórum que hace posible dicha reunión (entrevista a Enrique Toro, octubre de 2005).

ADN	41	38		14	18		4
MIR	15	33		11	12	11	15
AP			35				
CONDEPA		9	13	7	12		
UCS			20	16	5	5	
NFR						20	5
EJE			1				
ASD			1				
ARBOL			1				
IU – MAS					4	13	14
MIP						1	5
MBL		7			5		
FPU	4						
MNR-I	8						
PS-1	5						1
MNRV	6						
MRTKL	2						
FSB	3						
PDC	3						
IU		10					
Total	130	130	130	62	68	62	68

FUENTE: I. Deheza, 2002.

*MNR+MBL

Como se puede ver, no sucede lo mismo en la Cámara de Diputados, donde existe una participación más extendida de partidos pequeños junto a los tres grandes, como resultado del sistema de votación proporcional. La incorporación de los diputados uninominales no ha variado en conjunto la composición política del Congreso, aunque permitió la presencia de fuerzas políticas con alto predicamento local que, por su tamaño, no alcanzaban una representación plurinominal.

Por otro lado, cabe puntualizar que, más allá de la composición política del Congreso y de las cámaras, la gestión parlamentaria se encuentra fuertemente supeditada a las directrices externas que ejercen los partidos políticos a los que pertenecen los legisladores, lo que quiere decir que el ámbito de poder político real se encuentra fuera del Parlamento.

Los legisladores [3/]

Actualmente, la edad para acceder a cargos parlamentarios es de 25 años para diputados y 35 años para senadores. Algunos analistas han planteado que los requisitos actuales podrían modificarse en relación con la edad: considerando que la calidad de ciudadano político se obtiene a los 18 años y el tamaño poblacional de los jóvenes en el país es importante, se sugiere reducir la edad para la postulación a las candidaturas. Mientras tanto, otros argumentan la necesidad de mantener los actuales requisitos de edad, considerando que cargos de responsabilidad política nacional requieren de una mínima experiencia laboral y política y de madurez afectiva. Se trata de un debate no resuelto.

Por otra parte, el actual mandato constitucional es por cinco años con renovación total al cumplimiento de este período. Se considera la posibilidad de aplicar sistemas de renovación parcial, pero si bien éstos resultan positivos en tanto permiten un cambio y una relegitimación del Parlamento, pueden tener efectos perjudiciales en términos de gobernabilidad, puesto que el desgaste del partido gobernante podría traducirse en una votación adversa incrementando la presencia de la oposición.

Respecto a la reelección de los legisladores, la actual Constitución establece la reelección irrestricta. El carácter indefinido de la reelección garantiza continuidad y acumulación de experiencia en los legisladores, pero, al mismo tiempo, inhibe un proceso de renovación, propendiendo a una apropiación de los cargos, que es lo que ha sucedido en el país en ciertos casos, pues se cuenta con legisladores que permanecen en el Parlamento por más de quince años. En realidad, este hecho es un reflejo de la ausencia de renovación de liderazgos en los partidos políticos del país, conformados por grupos de poder que se reproducen de manera permanente sin dar opción al surgimiento de nuevas opciones.

Por otro lado, en la actual Constitución se establece la posibilidad de que un ciudadano pueda optar por uno o más cargos congresales al mismo tiempo y decidir el mandato que él prefiera. Podría considerarse que esta cláusula distorsiona tanto el mandato como el compromiso del político con los votantes. Es menos discutible el caso de la postulación simultánea para Presidente o Vicepresidente y para un cargo congresal –frecuente en partidos minoritarios– que favorece a la formación y al desarrollo de liderazgos nacionales.

Actualmente los legisladores pueden ocupar otros cargos jerárquicos en el Ejecutivo “quedando suspensos de sus funciones legislativas por el tiempo que desempeñen aquellos cargos”. Se ha argumentado que esta práctica desvirtúa el mandato popular cuando los elegidos abandonan el cargo, y se considera que ha contribuido al descrédito de los políticos entre la población y a una percepción asociada con el oportunismo.

Existen otros dos temas que no se encuentran legislados en la Constitución. Por un lado, los suplentes, que de acuerdo a la reglamentación actual cuentan con derechos y deberes y una remuneración equivalente al 50% de la que reciben los titulares, asignándoles tareas específicas, especialmente de enlace con sus regiones. El otro tema se refiere a la remuneración, lo que implica dos problemas: las dietas se fijan en el propio Parlamento (es una de sus atribuciones), y no existe un monto referencial. Ambos temas generan desconfianza en la ciudadanía, por lo que consideramos necesario tratarlos a nivel constitucional para evitar manipulaciones, y tender a desligar esta responsabilidad de manos del Parlamento.

Finalmente, la percepción de la opinión pública y ciudadana, como se estableció con anterioridad, es por lo general negativa respecto de los legisladores. Esta percepción está relacionada no solamente con el incumplimiento de sus ofertas y el desempeño de sus funciones públicas, sino también con su comportamiento. Por ello consideramos necesario establecer constitucionalmente un conjunto de limitaciones y parámetros en un Código de Ética, que sea administrado por una comisión específica encargada de velar por su cumplimiento y que implique no solamente procedimientos sino también sanciones.

El Congreso [3^o]

La forma congresal [4^o]

El debate sobre el uni o bicameralismo, tan extendido en América Latina a fines del siglo XX, no ha cobrado especial atención en Bolivia. En este debate, los argumentos en favor del unicameralismo radican en una supuesta eficiencia y reducción de costos, así como en la generación de un sentido de mayor responsabilidad del Poder Legislativo. Sin embargo, su aplicación ha generado algunos problemas institucionales, como los conflictos con los otros poderes del Estado y la toma de decisiones, a veces precipitadas, sin instancias que puedan atenuarlas o encaminarlas a un proceso de deliberación más amplio. Tampoco se ha comprobado una mayor eficiencia legislativa en los sistemas unicamerales.

El sistema bicameral, en cambio, evita la excesiva concentración del poder y permite que el Congreso funcione como una instancia de balance y equilibrio político, combinando criterios de representación con competencias y distribución del poder. Permite, al mismo tiempo, combinar concepciones unitarias y policéntricas, que son imprescindibles sobre todo en países descentralizados.⁹⁴ Finalmente, resulta

⁹⁴ Sartori, 1994, p. 204.

pertinente su aplicación sobre todo en países diversos y socialmente heterogéneos, para equilibrar las diferencias⁹⁵.

Por los argumentos esgrimidos, resulta pertinente conservar la forma bicameral en el caso de nuestro país, aunque es absolutamente necesario incorporar una serie de ajustes para mejorar la calidad representativa, por una parte, y el equilibrio de poder y la eficiencia de la gestión parlamentaria, por otra.

Sesiones congresales [4°]

Las sesiones congresales ordinarias tienen actualmente una duración de 90 días hábiles. Como vimos en anteriores acápite, se encuentran en el límite inferior en comparación con los otros países abordados, aunque se prevé reuniones extraordinarias por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros o por convocatoria del Poder Ejecutivo.

La labor parlamentaria requiere de un carácter más permanente, es decir, se requiere intensificar el trabajo para cumplir con las funciones requeridas, aunque ello signifique el riesgo “de permanente asedio” al Ejecutivo, como argumentaba una de nuestras entrevistadas⁹⁶.

Organización interna [4°]

Un conjunto de temas identificados como deficitarios en el funcionamiento del Congreso está relacionado con sus debilidades institucionales y organizativas. Entre estas debilidades podemos citar la incapacidad de fijar una agenda o un calendario estricto, el mal funcionamiento de las comisiones, la escasa calidad de los debates, que expresan carencias en la formación técnica y motivación de los legisladores, la infraestructura inapropiada y la carencia de recursos, la baja calidad en el análisis de los proyectos de ley y los problemas de discontinuidad por la permanente rotación de las directivas⁹⁷, entre otras⁹⁸.

Un mecanismo que ha resultado útil para mejorar la eficiencia parlamentaria es la organización de comisiones permanentes, que sin embargo no están contempladas en la Constitución. En el Senado existen 10 comisiones permanentes, de acuerdo con el nuevo Reglamento, y 11 comités que son parte de las comisiones. Éstas se

⁹⁵ Lamounier, 2002, p. 51.

⁹⁶ Entrevista a Erika Brockmann, diputada nacional, octubre de 2005.

⁹⁷ Barreda y Costafreda, 2004, p. 172.

⁹⁸ Muchos vacíos constitucionales relacionados con aspectos organizativos y procedimentales constan en el documento de discusión del proyecto de Ley Orgánica del Parlamento; algunos de ellos podrían ser recogidos con pertinencia en la futura Constitución.

encargan de analizar los proyectos de ley y tienen capacidad de decisión sobre los mismos en la medida en que los pueden modificar. Las presidencias de las comisiones son elegidas por el pleno camarál y por mayoría absoluta; por tanto, están sujetas al peso de mayorías y a los acuerdos parlamentarios. En la Cámara de Diputados existen 12 comisiones, que se organizan de acuerdo con las preferencias del bloque mayoritario; normalmente las comisiones asignadas a la oposición son las de Derechos Humanos, Desarrollo Sostenible, Defensa y Trabajo, en tanto que el oficialismo se hace cargo de las más importantes, como Hacienda, Desarrollo Económico, Constitución o Política Social⁹⁹.

Es preciso realizar un reordenamiento y formalización institucional de las comisiones. En otros contextos, éstas adquieren rango constitucional y están sujetas a una ley orgánica que establece sus normas de funcionamiento.

Por otro lado, la presidencia del Congreso la ejerce actualmente el Vicepresidente de la República, mientras que la directiva congresal es producto de negociaciones políticas entre partidos mayoritarios. La figura del Vicepresidente de la República como presidente nato del Congreso es puramente formal y no favorece al equilibrio de fuerzas políticas internas.

Cámara de Senadores y Cámara de Diputados [3°]

Sistema de elección y composición [4°]

Actualmente, la Cámara de Senadores consta de 27 representantes (tres por departamento) elegidos junto al candidato a la Presidencia, dos por mayoría y uno por minoría. La composición del Senado otorga un equilibrio a todos los departamentos, independientemente del tamaño poblacional, que es compensado con la presencia de representación proporcional en la otra cámara. El sistema de votación tiende a favorecer a los partidos mayoritarios en cada una de las regiones, inhibiendo la participación de las minorías. Sin embargo, y como es obvio, la diferencia de votos que, por ejemplo, requiere un senador por La Paz es muy grande en relación con la que requiere un senador por Pando, que es el departamento menos poblado.

En relación con la Cámara de Diputados, la mitad se elige por circunscripciones plurinominales departamentales de listas encabezadas por candidatos a la Presidencia, Vicepresidencia y Senaturías; y la otra mitad por circunscripciones uninominales, por simple mayoría de sufragios.

⁹⁹ Deheza, 2002, pp. 34-35.

La incorporación de los diputados uninominales en la reforma constitucional de 1994 respondió a la necesidad de mejorar la calidad representativa del Parlamento y de acercar esta entidad a la sociedad. Este cambio permitió la incorporación de nuevos liderazgos al Parlamento y permitió una renovación política de las elites. Las evaluaciones realizadas sobre la gestión de los uninominales desde el punto de vista de la ciudadanía¹⁰⁰ establecen que los ciudadanos resaltan como positivas en los uninominales las funciones de fiscalización, gestión –como la más requerida–, legislación y articulación; no así la de representación, que parecería ser la más adecuada por el carácter de la elección. Respecto a la confusión de funciones –demasiado localistas y a veces indiferenciadas de las de un concejal municipal–, se advierte que es provocada en gran medida por el tipo de oferta electoral de los candidatos, que tiende a ser extremadamente localista¹⁰¹.

Atribuciones de las cámaras [4°]

Actualmente las cámaras cuentan con atribuciones específicas y compartidas. Quizás una de las atribuciones más importantes y particulares del Senado es el procesamiento y juzgamiento a autoridades nacionales, lo que implica tomar conocimiento de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados a autoridades jerárquicas establecidas. El Senado juzga en única instancia, imponiéndoles la sanción y la responsabilidad correspondientes. Para tal efecto, es necesario el voto de dos tercios de los miembros presentes. Otras atribuciones relevantes –que podrían ser revisadas– están relacionadas con nombramientos y ascensos en el ejército.

En relación con la Cámara de Diputados, además de considerar los gastos de la administración pública y planes de desarrollo presentados por el Ejecutivo, aprobar la contratación de empréstitos, así como considerar la cuenta del Estado de sitio, propone ternas para la elección de algunos cargos, como presidentes de entidades económicas y sociales en que participa el Estado. Su participación en la función fiscalizadora reside en acusar ante el Senado a las autoridades consignadas.

Respecto a la legislación, una de las cámaras funge como cámara de origen de una iniciativa legislativa, y la otra, como cámara revisora. En la nueva lógica de división de funciones, sería pertinente dotarlas de responsabilidades más específicas, buscando clarificar y diferenciar sus funciones.

¹⁰⁰ Estudio realizado por la Unidad de Apoyo a la Gestión Parlamentaria (UAGP) y el Proyecto Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana (DDPC).

¹⁰¹ DIC, 2000; H. Cámara de Diputados y DIC, 2000; UAGP, 2000, citado por Ardaya, 2003, pp 34-37.

Formación de la ley [3]

Iniciativa legislativa [4°]

En nuestro país no se establecen sino de manera aislada las normas generales respecto a la elaboración de las leyes. De acuerdo con la actual Constitución, las leyes pueden tener origen en el Senado o en la Cámara de Diputados, a propuesta de uno o más de sus miembros, el Vicepresidente de la República, el Poder Ejecutivo, la Corte Suprema en materia judicial y reforma de los códigos y, finalmente, los ciudadanos mediante una iniciativa legislativa ciudadana.

De acuerdo con una evaluación realizada, el origen de los proyectos de ley en las legislaturas entre 1997 y el 2002 fue el siguiente:

CUADRO 3.3
Proyectos de ley según el origen y legislatura

ORIGEN	GESTION					TOTA L
	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	
Ejecutivo	10	35	36	41	44	166
C. Diputados	85	159	90	125	156	615
C. Senadores	50	18	12	31	23	134
Otros*	5	7	7	1	1	21
Vicepresidencia		2				2
Municipios	4	1				5
Ambas cámaras			3	5		8
Total	154	222	148	203	224	951

* Incluye a FINRURAL, Confederación de Chóferes, Federación Nacional de Oficiales del Chaco, Unión de ex presos y detenidos y ciudadanos civiles, que no están contemplados en la ley ni en la CPE como autorizados para presentar proyectos de ley.

FUENTE: Deheza, 2002

Entre 1997 y el 2002 se presentaron a la Cámara de Senadores un total 1083 (incluyendo casos perdidos) proyectos de ley, se aprobaron el 50,7%. Entre 1993 y 1997 se aprobaron el 56,6% de las leyes, y entre 1997 y el 2002 el 50%. La Cámara

de Senadores como cámara de origen presentó un total de 134 proyectos de ley (el 12,3% del total) de los cuales 29% fueron sancionados como ley.

En tanto que entre 1997 y 2002 se presentaron a la Cámara de Diputados 1462 proyectos de ley, y solamente se aprobaron el 25,7 % denotando un nivel de aprobación menor a la del Senado¹⁰².

La media de proyectos de ley aprobados como leyes en Diputados por año es de 75,2 en tanto que en Senadores es de 109,8.

El Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados un total de 238 proyectos de ley y a la de Senadores, 166, la mayoría concentrados en las áreas económicas y préstamos, y en menor proporción en relaciones internacionales. Estos proyectos demoraron una media de 138 días en aprobarse¹⁰³.

Por su parte, los diputados uninominales son los que más proyectos de ley han presentado. Un total de 738 (el 50,9 % del total), frente a los 319 presentados por los plurinominales, y algunos proyectos conjuntos entre plurinominales y uninominales. El índice de aprobación y sanción de las leyes presentadas por los uninominales es apenas del 17,2% y se concentran sobre todo en las áreas de transferencias, es decir, bienes inmuebles y terrenos para sus localidades, o en el área social¹⁰⁴. También las brigadas parlamentarias presentaron proyectos de ley, sobre todo acerca de las efemérides departamentales (en el periodo estudiado por Deheza se habrían presentado 32 proyectos de ley).

Como se puede establecer, existe una importante producción de leyes en ambas cámaras, pero el nivel de aprobación es en general bajo.

Esta situación revela dos problemas de distinta naturaleza, pero que demuestran igualmente ineficiencia parlamentaria. Por una parte, se suelen denominar leyes a un conjunto de textos que en muchos casos son simples decisiones administrativas, como resoluciones congresales y camarales, declaraciones congresales o camarales o minutas de comunicación, que son múltiples y diversas¹⁰⁵, demostrando el desconocimiento por parte de los legisladores. Por otra parte, expresan problemas de eficiencia en los procedimientos legislativos, como veremos a continuación. En cualquier caso, sería aconsejable que el Congreso cuente con instancias de revisión técnica de los proyectos para evitar este tipo de problemas.

¹⁰² Deheza, 2002, p. 36.

¹⁰³ *Op cit.*, p. 42.

¹⁰⁴ *Op cit.*, p. 36.

¹⁰⁵ Entrevista realizada a Alfonso Ferrufino, septiembre de 2005.

2. Procedimiento de revisión y aprobación de leyes

El procedimiento establecido en la Constitución señala que, una vez aprobado el proyecto de ley en la cámara de origen, pasará inmediatamente para su discusión a la cámara revisora. Si la cámara revisora lo aprueba, será enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación.

El proyecto de ley que fuere desechado en la cámara de origen no podrá ser nuevamente propuesto, en ninguna de las cámaras hasta la legislatura siguiente. Si la Cámara revisora se limita a enmendar o modificar el proyecto, éste se considerará aprobado, en caso de que la Cámara de origen acepte por mayoría absoluta las enmiendas o modificaciones. Pero si no las acepta o si las corrige y altera, las dos cámaras se reunirán en los siguientes 20 días para deliberar.

En caso de aprobación, el proyecto es remitido al Ejecutivo para su promulgación; mas, de ser desechado, no podrá ser propuesto de nuevo sino en una legislatura siguiente. En caso de que la Cámara revisora deje pasar 20 días sin pronunciarse sobre el proyecto de ley, la Cámara de origen reclamará su despacho en un nuevo término de 10 días, al cabo de los cuales será considerado en sesión de Congreso.

De acuerdo con el estudio de Deheza, el flujo legislativo en la Cámara de Senadores desde el ingreso del proyecto de ley implica 12 pasos, en tanto que en la Cámara de Diputados sigue 16 pasos¹⁰⁶. La media estimada de demora en aprobar un proyecto en la Cámara de Senadores es de 87,7 días y de 88,9 en Diputados¹⁰⁷. Sin embargo, se señala que aquellos que suelen ser menos conflictivos, como transferencias u obras públicas, a diferencia de los relacionados con áreas económicas y sociales, son procesados con celeridad, por tanto, la eficiencia tiene relación directa con los temas de los proyectos, pero también con quienes presentan los proyectos, es decir que implica relaciones de poder. En alguna ocasión, en casos de urgencia, los proyectos de ley pasaron todo el proceso en un solo día, por ejemplo, en el caso del terremoto de Aiquile.

Las comisiones del Senado que trabajan mayor cantidad de proyectos de ley son las de Hacienda (22%), Constitución (21,7%) y Relaciones Exteriores (16,1%).

En definitiva, varios aspectos que tienen que ver con la ineficiencia legislativa responden a la falta de claridad en la reglamentación o al desacato a ésta. Por

¹⁰⁶ Deheza, 2002, pp. 37-41.

¹⁰⁷ *Op. cit.*, pp. 19-20.

ejemplo, respecto a los plazos establecidos, por una parte, y a la existencia de conflictos político-partidarios en su resolución¹⁰⁸. También es preciso señalar que no existen mecanismos de seguimiento a los proyectos de ley ni por parte de los interesados ni de las comisiones respectivas.

Aprobación y veto presidencial [4°]

Según la actual Constitución, el Presidente de la República podrá formular observaciones a las leyes sancionadas por el Poder Legislativo, devolviéndolas a la cámara de origen dentro de los 10 días siguientes a su recepción. La ley no observada en ese plazo, será promulgada.

Las observaciones del Ejecutivo se dirigirán a la cámara de origen; si ésta y la revisora, reunidas en Congreso, las hallan fundadas y modifican la ley, la devuelven al Ejecutivo para su promulgación. Pero si el Congreso declara infundadas las observaciones por dos tercios de los miembros presentes, el Presidente de la República debe promulgar la ley dentro de otros 10 días. Las leyes no vetadas o no promulgadas por el Presidente de la República en el término de diez días, son promulgadas por el presidente del Congreso.

Este mecanismo de veto presidencial debería ser revisado, porque puede provocar distorsiones en la relación de balances y contrapesos entre ambos poderes del Estado. Sería pertinente diferenciar con claridad mecanismos de veto total y veto parcial, para favorecer a su deliberación y eficacia y facilitar la relación cooperativa entre ambos poderes del Estado.

Finalmente, cabe puntualizar que no existe una reglamentación constitucional específica sobre leyes de urgencia.

Iniciativa popular y referéndum [4°]

Desde la incorporación de los mecanismos de iniciativa legislativa y referéndum en la Constitución Política del Estado en febrero del 2004, se han realizado dos experiencias importantes en el país. Por una parte, el Referéndum vinculante convocado por el Presidente Carlos Mesa en julio del 2004 sobre el tema de los hidrocarburos, que si bien alcanzó una amplia participación ciudadana (alrededor del 70% de los electores) y una votación positiva inequívoca en relación con la propuesta presidencial, ésta resultó ser excesivamente ambigua y demoró muchos

¹⁰⁸ Entrevista a Erika Brockmann, octubre de 2005.

meses en convertirse en ley de la República, en medio de una serie de conflictos y tensiones dentro y fuera del Parlamento.

Por otra parte, a nivel de iniciativa legislativa ciudadana, se planteó una posibilidad muy particular desde el movimiento cívico y preautonómico de Santa Cruz, que comenzó con una recolección de firmas (la cantidad exigida por la ley) y concluyó en una propuesta de Referéndum sobre el tema de las autonomías; éste fue fijado para mediados del año 2006, pero aún no ha sido formalizado.

Ambos son mecanismos de reciente incorporación, por tanto, se precisa de un plazo más amplio para evaluar sus resultados y su pertinencia en la legislación nacional.

Relaciones del Congreso [3º]

Separación de poderes [4º]

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es claramente una relación de poder que emana formalmente del tipo de atribuciones y competencias que se asigna a cada una de estas instancias.

Barreda y Costafreda realizan un balance inicial de esta relación en base a las atribuciones otorgadas. Identifican en el Congreso atribuciones de tipo parlamentarista, como la elección del Presidente de la República, la censura a los ministros de Estado (aunque no es vinculante), el levantamiento del veto presidencial por una mayoría de dos tercios, la elección por mayoría de dos tercios de autoridades tales como los ministros de la Corte Suprema y del Fiscal General de la República, por dos tercios de los presentes para consejeros de la Judicatura y magistrados del Tribunal Constitucional y, finalmente, la aprobación del Presupuesto Nacional y la intervención en las decisiones de política internacional¹⁰⁹. Además, interviene en una serie de asuntos referidos al funcionamiento del Ejecutivo, como crear y suprimir empleos públicos, autorizar la enajenación y la compra de bienes, entre otras.

Por contrapartida, las atribuciones de tipo presidencialista del Ejecutivo son: el nombramiento de los miembros del gabinete, la definición de las orientaciones de la política general, la iniciativa legislativa (no exclusiva), el veto a las leyes sancionadas por el Legislativo¹¹⁰. No incluye, sin embargo, el poder de legislar por decretos ni exclusividad en la iniciativa legislativa, como sucede en otros países.

¹⁰⁹ Barreda y Costafreda, 2004, p. 165.

¹¹⁰ *Op. cit.*, pp. 165-166.

En la práctica, la consecución de pactos políticos para constituir gobiernos –con excepción del gobierno de Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez, por su carácter particular– derivaron en la conformación de mayorías oficialistas y en la preeminencia política del Ejecutivo sobre el Legislativo. De esta manera se ha logrado impedir el “bloqueo” mutuo o, más propiamente, del Parlamento sobre el Ejecutivo. En otras palabras, las coaliciones de gobierno promovidas por la elección del Presidente en el Congreso “han resuelto uno de los problemas típicos del presidencialismo latinoamericano neutralizando la inmovilidad de un gobierno minoritario y bloqueado en su capacidad de gobernar”¹¹¹.

Este hecho no inhibe las confrontaciones entre oficialismo y oposición en el seno del Congreso. El papel de la oposición es digno de ser analizado porque, aunque conceptualmente no es concebible el funcionamiento de la democracia sin la existencia de la oposición¹¹², ésta, en cuanto tiene opción, asume un papel obstruccionista y poco constructivo tanto en su rol de oposición parlamentaria, como cuando en una siguiente gestión se constituye en gobierno oficialista y descalifica los actos de la anterior gestión gubernamental. Posiciones que, además, distan mucho del plano ideológico-programático y se sitúan en el ámbito político personal.

Finalmente, la organización de las directivas camarales también afecta la relación entre Ejecutivo y Legislativo, y de ella se derivan tres tipos de presidencialismo, de acuerdo a Deheza: el presidencialismo fuerte, donde el Ejecutivo tiene mayoría en el Congreso y determina la agenda; el presidencialismo moderado, en que el presidente del Congreso puede tener mayorías y/o minorías relativas y ambos participan en la definición de la agenda; y finalmente el presidencialismo débil, donde el presidente cuenta con una minoría del Congreso y éste bloquea permanentemente la agenda¹¹³.

Control legislativo [4º]

Uno de los aspectos medulares de la gobernabilidad y fortalecimiento de la calidad de la democracia reside en la denominada *accountability* horizontal, es decir, la capacidad y funcionamiento de dispositivos de control sobre la gestión pública, que es una de las labores del Poder Legislativo.

Entre los aspectos deficitarios de la democracia boliviana figura la falta de control a la corrupción y la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y sanciones, lo cual deriva en una cultura política permisiva, que en gran medida es

¹¹¹ *Op cit.*, p. 169.

¹¹² Cfr. Pasquino, 1997.

¹¹³ Deheza, 2002, p.50.

producto del modelo de régimen político mediado por acuerdos interpartidarios. Por ello es preciso realizar ajustes en la lógica de la separación de poderes y mejorar las funciones fiscalizadoras del Legislativo. El control parlamentario implica cualquier actividad llevada a cabo por el Legislativo “que tiene impacto directo o indirecto en la instrumentación de las políticas públicas por parte del órgano ejecutivo”¹¹⁴.

En la Constitución boliviana se atribuye al Legislativo los siguientes mecanismos para cumplir con la función de control: autoriza por dos tercios de sus miembros el enjuiciamiento del Presidente y Vicepresidente de la República, ministros de Estado y prefectos; la petición de informes verbales o escritos a ministros; la interpelación a ministros, la censura a los ministros –aunque ésta depende en última instancia del Presidente de la República–; y, finalmente, la presentación de recursos de inconstitucionalidad de decretos, leyes y resoluciones ante el Tribunal Constitucional. También tiene la potestad de enjuiciar a través del Senado –como veremos más adelante– a ministros de la Corte Suprema, magistrados del Tribunal Constitucional, del Consejo de la Judicatura y al Fiscal General de la República.

Entre 1997 y 2000 (periodo que comprende el estudio de Ivana Deheza), en la Cámara de Senadores se produjeron 1.019 peticiones de informe escrito, 58 peticiones de informe oral y tres interpelaciones. Curiosamente, el partido gobernante y los partidos de la coalición realizaron en ese periodo más peticiones que los partidos de oposición (328 la ADN, 173 el MIR, 114 la UCS, o en conjunción con otros ya sea del oficialismo o inclusive de la oposición), en tanto que el principal partido de oposición, el MNR, realizó 280 peticiones. Los temas más reiterados en las peticiones son los asuntos económicos y préstamos del Poder Ejecutivo y materia social, o bien temas de interés regional (así se explican alianzas entre el oficialismo y la oposición en las regiones). Del total de peticiones, 917 tuvieron respuesta; el resto no logró concretarse; ninguna de las tres interpelaciones obtuvo un resultado.

En tanto, en la Cámara de Diputados se realizaron 5.249 actos de fiscalización (cinco veces más que en Senadores) entre peticiones de informes escritos (96,1%), orales (2,1%) e interpelaciones (1,9%), y se recibieron respuestas al 76,6%. La mayoría corresponden a diputados uninominales (3.420) frente a los plurinominales (3.325). El mecanismo más utilizado en esta cámara es la petición de informe escrito (96%), y se han realizado un total de 98 interpelaciones.

¹¹⁴ Núñez, 1998, p. 158.

En general, se podría afirmar que el proceso de fiscalización no ha sido del todo efectivo, a pesar de la gran concentración de las actividades de ambas cámaras en la función fiscalizadora.

Barreda y Costafreda¹¹⁵ concluyen que los mecanismos de control del Poder Legislativo respecto del Ejecutivo son bastante débiles, pues este órgano no dispone de un mecanismo como el juicio político. La autorización para proceder a enjuiciamiento al Presidente y a otras autoridades jerárquicas deriva esa responsabilidad a la Corte Suprema de Justicia mediante Juicio de responsabilidades; por tanto, el Congreso no pueden destituir a las autoridades del Ejecutivo. Por otra parte, la moción de censura tampoco implica la destitución de los ministros, ya que ésta queda en manos del Presidente de la República.

Coincidimos con estos autores en que el control que realiza el Parlamento es relativo, dada la injerencia de elementos, como los acuerdos político partidarios, la subordinación respecto del Ejecutivo, la toma de decisiones fuera del ámbito parlamentario (entre líderes de partidos), la existencia de pautas informales de comportamiento y, finalmente, las debilidades institucionales y organizativas del Congreso.

La opinión pública juega un rol importante en este campo, porque la difusión de los procesos posibilita al menos una censura civil, aunque ésta se limita a una opinión sin efectos punitivos. El problema mayor es que, al mismo tiempo, incrementa el descrédito y desconfianza de la población en el ejercicio de la política y en el Estado, generalizando las críticas al conjunto de los políticos.

Relación Parlamento-sociedad [4º]

La relación del Parlamento con la sociedad ha sido uno de los aspectos más vulnerables y de mayor desgaste en estos veinte años de vigencia de la democracia. La población percibe que el Parlamento “es cada vez menos accesible, que están encerrados en sí mismos y que sólo expresan los intereses de las corporaciones partidarias y de los núcleos de poder económico...”¹¹⁶.

Justamente con el fin de mejorar esta relación y de acercar el Estado a la sociedad, se han incorporado varias reformas a que nos hemos referido anteriormente, orientadas a la modernización institucional, las mismas que, como señala Mansilla (2004), están inscritas en un marco internacional bastante favorable a la expansión

¹¹⁵ Barreda y Costafreda, 2004, pp. 176-177.

¹¹⁶ Ferrufino en Oporto, 2001, p. 16.

de la democracia participativa y a la combinación de esta última con los mecanismos tradicionales de la democracia representativa. En este sentido, Bolivia sigue una evolución histórica que se puede constatar en América Latina y en el Tercer Mundo (Ferrufino: 25).

Ciertamente, las reformas institucionales no pueden restringirse a las relaciones internas del Poder Legislativo y a una relación más constructiva entre los distintos poderes del Estado y sus niveles de gobierno; una tarea ineludible es precisamente contextualizar el conjunto de reformas en la relación más importante del sistema democrático, que es aquella con la sociedad civil.

Capítulo 4

Redacción constitucional justificada [1º]

Objetivos políticos programables [2º]

La coyuntura política y la falta de planificación pueden conducir a Bolivia a un manejo inconsciente, casuístico y desordenado del proceso constituyente. Sin embargo, debe hacerse esfuerzos para que la reforma institucional responda a objetivos políticos programados y arribe a logros mínimos.

En el largo plazo, se trataría de vincular a las instituciones sociales y políticas con las vías de desarrollo económico adoptadas por Bolivia y con la calidad de la democracia.

En el mediano plazo, se trataría de rehacer acuerdos nacionales fracturados (acuerdo social, acuerdo político y acuerdo territorial), de lograr que las instituciones colaboren en su plano y desde su especificidad con la solución a la crisis y de elevar sustantivamente la eficiencia de la gestión pública.

En el corto plazo, la reforma debe arrojar como resultados la restitución de la confianza (capital social) y de la capacidad de interacción social, redefinir el régimen político y poner en funcionamiento un sistema político que permita decisiones legítimas. Esta última es el objetivo de nuestro trabajo.

Contexto [2º]

Del contexto teórico, del ejercicio de comparación constitucional, de los diagnósticos del régimen político y de las demandas presentes en la sociedad boliviana se desprende la necesidad de considerar los siguientes factores para la propuesta de reforma que pueda abordar la Asamblea Constituyente en el tema de las atribuciones presidenciales.

El orden de presentación trata de coincidir con el orden de la actual Constitución boliviana. Sin embargo, se trata de una propuesta alternativa que combina nuevas atribuciones presidenciales, establece diferentes relaciones con el Poder Legislativo y “prescinde” de atribuciones que estuvieron ligadas a otro régimen territorial.

En el tema de la representación, el conjunto de funciones que se propone supondrá reformas que, por un lado, afirmen la consecución de legitimidad sólida e independiente tanto del Ejecutivo como del Legislativo y que, por otro lado, den coherencia al modelo de gobernabilidad al Poder Ejecutivo en su conjunto en todos los niveles de gobierno.

No se trata de que cada nivel de gobierno se constituya en una reproducción a escala del nivel nacional. Se trata, por el contrario, de que se reconozca la especificidad funcional de cada unidad administrativa y política subnacional, pero dentro de un modelo de gobernabilidad nacional coherente y congruente.

Lo anterior incide notablemente en dos temas de la representación. Por un lado, es deseable que cuando se diseñen sistemas electorales diferentes por nivel de gobierno, se busque en las disposiciones pertinentes no alterar la coherencia global administrativa y política. Por el otro, el sistema de representación deberá lograr compatibilidad con el régimen territorial que escoja la sociedad boliviana, en especial con las autonomías departamentales.

Los supuestos para las alternativas expuestas a continuación son:

Pretendemos cambiar de forma híbrida de régimen político, que implique una tendencia hacia la consociatividad, que tanto precisa la sociedad boliviana. De ninguna forma se trata de crear un régimen político presidencialista en que se exacerbén las atribuciones presidenciales, tendiendo a lo que la literatura identifica como un “presidencialismo duro”.

En el mundo existen muchas formas híbridas que persiguen similares objetivos. La forma híbrida en curso en Bolivia, basada en un sistema de fusión, en torno al Presidente de la República, de todas las funciones políticas y administrativas fue, sin embargo, inútil pues generó dependencias administrativas con el Congreso y pocas capacidades de gestión en el Ejecutivo. A ello se acompañó un nivel intermedio dependiente del Ejecutivo y ampliamente ineficiente como gestor público y como instancia representativa de la conformación de un sistema político regional.

El cambio de forma híbrida en el régimen político no implica el intercambio clásico consistente en que a “mayores” atribuciones entregadas al Ejecutivo corresponden “menores” atribuciones para el Legislativo. Esta visión del sistema de pesos y contrapesos reduce la relación entre ellos a un balance de “poderes relativos”, que soslaya y subordina el tema central de la relación funcional, que debe ser necesariamente complementaria e inscrita en una concepción de Estado único, no obstante la característica de organización territorial que asuma.

La forma híbrida que proponemos pone énfasis en atribuciones exclusivas, bajando los puntos de contacto entre funciones que generan conflictos y bloqueos. Una definición clara de qué función cumple qué competencias, nos permite un sistema de rendición de cuentas más ágil y un sistema administrativo más claro en sus papeles y responsabilidades. Obviamente, un sistema de este estilo debe estar asentado en sólidas legitimidades e independientes modalidades para conseguirlo.

La experiencia de reforma de relaciones entre poderes del Estado muestra que lo menos “útil” para lograr un diseño alternativo es mantener a un poder subordinado o inutilizado. La crisis de representación en los países de la región andina está fuertemente ligada a congresos nacionales anquilosados en diverso grado, en cualquiera de sus tres variables básicas: representación, participación y efectividad. La crisis de los congresos nacionales no fortalece el Ejecutivo sino que debilita al régimen político como conjunto.

Igualmente, dada la situación de transición que se vive en los diseños institucionales en la región, la imprecisión normativa que surge de la misma Constitución ha paralizado la dictación de leyes orgánicas de las funciones. Estas ausencias reflejan faltas de acuerdos institucionales y maniobras sectoriales, que conducen a un manejo discrecional y oportunista de la correlación de fuerzas, obviamente sin sentido institucional.

El diseño que presentamos refuerza el criterio general de consociatividad para la gestión pública y política. Esto es, el diseño pretende crear alicientes a una convergencia cotidiana y estructural entre funciones estatales y fuerzas políticas, buscando condiciones para el cumplimiento de los objetivos políticos programables para este período en Bolivia.

En suma, los objetivos de la reforma del régimen político consisten básicamente en incentivar la estabilización de la democracia, proteger los derechos, asegurar igualdad de oportunidades políticas a los ciudadanos y organizaciones, alentar la formación de consensos y coaliciones (sistemas de compromisos de base pluralista), relegitimar la “buena” política (acuerdos para un gobierno común que procese pacíficamente los conflictos) y apoyar la formación de gobiernos eficaces en la ejecución de la política pública.

El diagnóstico del funcionamiento del Poder Legislativo en Bolivia nos muestra que la capacidad de colegislación del Ejecutivo tiende a subordinar al poder Legislativo, el que responde pretendiendo una ingerencia del Legislativo en la formulación y ejecución de las políticas públicas y, en general, en la conducción política. La

relación Ejecutivo-Legislativo ha consistido en que a la fortaleza de una función estatal corresponda la debilidad de la otra función estatal. Este balance supone poderes relativos y no la complementariedad de funciones. Esta correlación de fuerzas entre poderes del Estado tiende a reproducirse en los niveles subnacionales de gobierno y dentro de ellos.

Por ello nuestra propuesta busca, como objetivos generales, un nuevo régimen político de naturaleza híbrida, basado en el equilibrio y la complementariedad funcional entre el Congreso y el Ejecutivo. La forma híbrida que proponemos pone énfasis en atribuciones exclusivas, bajando los puntos de contacto entre funciones que generan conflictos y bloqueos. Se trata de rearticular las funciones del Estado boliviano. El rezago institucional de este país multiplicó los “enganches negativos” entre funciones del Estado, ya sea por el lado de las dependencias unilaterales, ya por el lado de la tendencia al bloqueo institucional. Ahora es preciso lograr una definición clara sobre qué función cumple y qué competencias, permitiendo un sistema de rendición de cuentas más ágil y un sistema administrativo más claro en sus roles y responsabilidades.

Alternativas de reforma al articulado constitucional del Poder Ejecutivo [2º]

El orden de exposición utilizado es diferente al de investigación. Privilegiamos la presentación de la alternativa de reforma constitucional recomendada para los poderes Ejecutivo y Legislativo, estableciendo escenarios posibles. Paralelamente, con énfasis en el articulado, en algunos casos se presentan alternativas mediante notas a esa opción recomendada, no sólo con el ánimo de reforzar la recomendación, sino para mostrar el carácter híbrido que anima a la propuesta, de ser el caso.

La recomendación se concreta como articulado constitucional, pues es la manera más eficiente de aportar al debate. El articulado es, a la postrimería, el vínculo más sólido entre una visión conceptual, las herramientas, el diagnóstico y los actores.

En los siguientes párrafos seguiremos el orden de la recomendación del articulado. Primero presentamos el articulado y luego la correspondiente justificación que enfatiza en la alternativa recomendada. Las alternativas de articulado no se someten a una sola disyuntiva conceptual, pues, como mencionamos antes, se trata en muchos casos de disyuntivas institucionales con otras filiaciones. Y, fundamentalmente, se trata de apoyar tendencias de cambio institucional presentes en la sociedad boliviana.

Poder Ejecutivo [2º]

Capítulo I

Presidente de la República

Titularidad y ejercicio del Poder Ejecutivo

La titularidad del Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República puede adquirir una formulación global que, sin excluir de la responsabilidad a los ministros por su mención, esboza modalidades de responsabilidad que se prefiguran. Así implica una mayor concentración de la responsabilidad política y administrativa en el Presidente de la República o la presentación, en el otro extremo, de una relación más colectiva y, consiguientemente más compartida con los ministros. Obviamente, sólo en el desarrollo de la mención se logrará establecer los alcances de la disposición. Hemos preferido una formulación más clásica, que establece el ejercicio del Poder Ejecutivo titularizado por el Presidente de la República a través de los ministros, quienes, consiguientemente, actúan en la cotidianeidad como enlaces de gestión y responsabilidad. De este modo, la responsabilidad global del Presidente de la República es canalizada sectorialmente por los ministros, siendo que la responsabilidad puntual por causas determinadas es referida al Presidente de la República bajo mecanismos como el juicio político. Los ministros actúan como “fusibles” sectoriales, recibiendo una delegación más fuerte, que preserva al Presidente de contingencias políticas. Obviamente, a éste le corresponde la responsabilidad en última instancia.

RECOMENDACIÓN¹¹⁷

Artículo . El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República a través de los ministros de Estado.

La recomendación general es eliminar a la institución de la Vicepresidencia de la República. Por un lado, en la actual formulación constitucional, el Vicepresidente de la República actúa como eslabón entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, siendo en la práctica el símbolo más llamativo del tipo de articulación funcional entre los poderes que se apunta a reformar. Por otro lado, es una bisagra interfuncional que, dependiendo de la evolución de la coyuntura, puede acumular poder político, el

¹¹⁷ ALTERNATIVA 1

Artículo. El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República.

ALTERNATIVA 2

Artículo. El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República junto con los ministros de Estado.

mismo que afectaría a la claridad de roles en la resolución de las crisis, en particular de los conflictos entre poderes.

RECOMENDACIÓN

*Eliminar la Vicepresidencia de la República*¹¹⁸

Pese a que deberá figurar en el capítulo de derechos políticos, es importante reiterar la naturaleza del sufragio. De esta forma, taxativamente, no debería haber ninguna posibilidad para la intervención del Congreso nacional en la elección presidencial, que, como hemos anotado, produce las mayores distorsiones del régimen político boliviano. Además, las características del voto no admiten disyuntivas.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Presidente de la República será elegido por sufragio universal, directo, igual, libre y secreto.

Responsabilidades

Los deberes, atribuciones, competencias y responsabilidades del Presidente de la República invocan a un sistema de rendición de cuentas que debe prever la Constitución Política para todas autoridades, comenzando por el Presidente de la República. Esta autoridad es responsable ante organismos precisos señalados por la Constitución, por la jerarquía de la autoridad y por el origen del mandato.

Cabe señalar, sin embargo, que el Presidente de la República, siendo responsable ante organismos que alojan a autoridades también delegadas, también lo es directamente ante la nación. La invocación supone al pueblo-nación como titular de la soberanía y forma superior a las partes que lo componen. En razón de lo anterior, no se consideraron alternativas que afecten a este contenido básico.

RECOMENDACIÓN

¹¹⁸ Pese a la recomendación general, se puede proponer como alternativa mantener a la institución de la Vicepresidencia de la República sin los papeles de engarce interfuncional, ni como mero expectante de poder, con funciones asignables, en el país o en exterior, por el Presidente de la República. A ello obedece también que el Vicepresidente –como se verá más adelante– no sea necesariamente el reemplazante ocasional del Presidente de la República.

ALTERNATIVA 1

Artículo. El Vicepresidente de la República ejercerá las funciones que le asigne el Presidente de la República. Reemplazará al Presidente de la República hasta la culminación del período si su ausencia es definitiva.

Artículo . Los deberes, atribuciones, competencias y responsabilidades del Presidente de la República están sujetos a la rendición de cuentas los organismos de previstos en esta Constitución y ante la nación.

Duración del mandato

La duración del mandato es una disposición que tiene sentido en función del estímulo a una o varias características del presidencialismo en la región. En términos abstractos, la reelección inmediata permitiría una aproximación crítica de la ciudadanía a la delegación presidencial, garantía de una gestión eficiente. El “premio” de la reelección presidencial garantizaría la eficiencia en la gestión. Sin embargo, es preciso introducir el tema de la alternabilidad en sistemas que se resisten a los cambios y, en especial, donde priman liderazgos caudillistas.

Bolivia es un país que no escapó en su historia a esa concentración de la continuidad política en el líder. A su vez, los líderes se han considerado imprescindibles para la continuidad institucional de los partidos y de los países. También es posible argumentar que la producción de liderazgo y la acumulación de experiencia de gobierno son extremadamente limitadas en los países de la región.

Cabe afirmar, sin embargo, que es imposible una conciliación adecuada de todos estos temas / problemas / soluciones, pero sí que es necesario sopesar los objetivos que se persigue en Bolivia y combinarlos con la experiencia nacional sobre la duración de los mandatos.

La duración del mandato está relacionada, por un lado, con una reflexión del campo de la administración pública, esto es, el tamaño justo para permitir continuidad de la gestión pública y para la gestación de políticas de Estado. Obviamente, no existe una fórmula ideal. Por otro lado, está vinculada con el tiempo político que convierte a las gestiones en disímiles y arrítmicas. El tiempo político en coyunturas de crisis tiende al desgaste de las legitimidades. El tiempo político en coyunturas de crisis tiende al desgaste de las legitimidades, aunque se apele a la polarización electoral como fuente de acumulación de apoyo.

En razón de lo anterior, se recomienda básicamente mantener la actual disposición constitucional que contempla un período de cinco años y una sola posibilidad de reelección pasado un período. Esta disposición apela cautelosamente a la memoria ciudadana y a la organización partidaria. Se pretende que haya continuidad de liderazgo por un período aceptable de al menos la mitad de la vida política útil promedio, que se pueda aprovechar la experiencia de gestión, que exista posibilidad

de continuidad y alternabilidad, y que se pueda ejecutar en un lapso que propenda a la estabilidad.

RECOMENDACIÓN ¹¹⁹

Artículo . El mandato improrrogable del Presidente de la República es de cinco años. Puede ser reelecto por una sola vez después de transcurrido cuando menos un período constitucional.

Condiciones e inelegibilidad

La extensión de la democracia tiene un límite en la edad en que se comienza a ejercer la ciudadanía política. Ha sido común en la región bajar la edad de inicio de las capacidades políticas plenas, tanto para elegir como para ser elegido. Además, antes se solía diferenciar en los requisitos la edad para ser elegido senador y para ser elegido diputado. El argumento era la necesidad de recuperar la ponderación de los primeros tanto como la mayor permeabilidad política y necesidad de entrenamiento en los segundos. La edad para ser elegido Presidente de la República era la misma que para los senadores, cuando no más, apelando a la necesidad de experiencia y reconocimiento.

La propuesta que se hace en el Poder Legislativo no diferencia entre los requisitos de los legisladores de las dos cámaras. Se opta por una edad baja, además, como ejercicio de un derecho más amplio de la juventud, que se siente mejor representada por liderazgos de edades más próximas. Sin embargo, se recomienda una edad de treinta y cinco años que, sin ser la requerida para legislador, no se aleja de la fuente electoral de que emerge el mandato (electores jóvenes y de edad intermedia). En las restantes recomendaciones se establece el requisito de que la figura del Presidente de

¹¹⁹ Una de las alternativas a la recomendación formulada asume algunos de los argumentos expuestos, con la variante de reelección inmediata, sostenida en el premio a la eficiencia en la gestión, pero reduciendo el tiempo de mandato, también por la vulnerabilidad política que ocasiona la gestión eficiente pero no necesariamente popular.

ALTERNATIVA 1

Artículo . El mandato del Presidente de la República es de cuatro años. Puede ser reelecto inmediatamente por una sola vez. Si se enfatiza en la ausencia de mecanismos de control social y político, especialmente de los partidos, la reelección llevaría a que el estímulo se convierta en manipulación para lograr la reproducción ilimitada del liderazgo partidario. En esta línea, se ha propuesto que una de las opciones alternativas sea prohibir la reelección. Esta disposición abre un juego distinto de opciones políticas partidarias y de gestión gubernamental, en que se atenúan muchos peligros pero aparecen debilidades de continuidad por el bajo desarrollo institucional del Estado y de las organizaciones políticas.

ALTERNATIVA 2

Artículo . El mandato improrrogable del Presidente de la República es de cinco años. Como se puede observar, todos los argumentos que se ha mencionado son aceptables y dependen de una evaluación estructural y coyuntural. En estas alternativas debería incluirse al Vicepresidente de la República, si la decisión fuera la de mantener esa institución.

la República deberá ser un boliviano de origen; los demás requisitos son los que se acostumbra en el sistema boliviano.

RECOMENDACIÓN¹²⁰

Artículo . Para ser elegido Presidente de la República se requiere las mismas condiciones que para legislador, salvo la de ser boliviano de origen y contar con 35 años de edad el día de la elección.

Acerca de la inelegibilidad, se han retomado argumentos e instrumentos de diferenciación entre intereses privados y formas públicas. Cada sociedad define el alcance de lo público, obviamente en el contexto de nociones históricamente acumuladas. Lo público definido por cada sociedad presenta como necesarias o aceptables ciertas condiciones del liderazgo y de la autoridad. Además, se trata de preservar a la designación de la autoridad pública de cualquier posibilidad de contaminación con la corrupción y el prebendalismo, que se origina sobre todo en el poder político y en el poder económico.

La propuesta diferencia entre limitaciones condicionales y absolutas.

Las limitaciones son condicionales para quienes se deshagan de la condición que los inhabilita, como los ministros de Estado; miembros en servicio activo de la fuerza pública (Fuerzas Armadas y Policía Nacional); ministros de todos los cultos; comunicadores sociales; y quienes tengan intereses económicos con el Estado.

Las limitaciones son absolutas para los dictadores o sus principales allegados durante el ejercicio ilegal del poder, por razones históricas y como sanción democrática; algunas relaciones consanguíneas y por afinidad con el Presidente de la República, para evitar la colusión de intereses; y los que hayan merecido una pena privativa de la libertad mediante sentencia judicial, por debilitamiento en su capacidad ciudadana solamente para ser electos autoridades¹²¹.

La comunicación social es una responsabilidad pública ejercida generalmente por privados, en cuya condición no puede utilizarse un bien público –la comunicación– buscando la posibilidad personal de ser electos autoridades públicas. También debe mencionarse una situación histórica contemporánea: ante la crisis de los partidos

¹²⁰ Se consideró como alternativa que primara el criterio de la experiencia y una aproximación mayor en la curva vital con las edades intermedias, proponiéndose los 40 años como requisito de edad.

ALTERNATIVA 1

Artículo . Para ser elegido Presidente de la República se requiere las mismas condiciones que para legislador, salvo que deberá contar con 40 años de edad el día de la elección.

¹²¹ En el caso de subsistir el Vicepresidente de la República y de haber ejercido la Presidencia, deberá renunciar a su cargo con una anticipación de seis meses antes del día de la elección.

políticos, los medios de comunicación masiva se han convertido en la fuente alternativa de generación de opinión y de sustitución de los partidos en la difusión de ideologías y de consignas. Mientras subsista el ejercicio de la comunicación en esta línea, los comunicadores que pretendan constituirse en autoridad pública deberán alejarse del ejercicio activo de la comunicación. No es un argumento nuevo; antes se lo usó para limitar el acceso de los sacerdotes a la política activa en condición de elegibles, buscando evitar que el uso de un instrumento de vínculo amplio y emotivo con las masas se convirtiera en instrumento de acceso político.

Las anteriores consideraciones no justifican abrir alternativas.

RECOMENDACIÓN

Artículo . No podrán ser elegidos Presidente de la República.

Los ministros de Estado que no hubieran renunciado seis meses antes del día de la elección.

Los contratistas de obras y servicios públicos; y los administradores, gerentes y directores, mandatarios y representantes de empresas o sociedades en que tenga participación el Estado, que no hubieren renunciado al cargo seis meses antes del día de la elección.

Los funcionarios públicos, los miembros de la fuerza pública en servicio activo, los ministros de cualquier culto y los comunicadores sociales en ejercicio en un medio, salvo que renunciaran doscientos setenta días antes de la elección.

Los que se hubieran arrogado soberanía y hayan ejercido el cargo de Presidente o de ministros de Estado durante gobiernos de facto.

Los parientes consanguíneos y afines dentro del segundo grado del Presidente de la República.

Los que hubiesen sido condenados mediante sentencia judicial a pena privativa de libertad.

Sucesión

La forma de sucesión que se propone se refiere a dos casos de ausencia definitiva del Presidente de la República. Por un lado, antes o después de transcurrida la mitad del período, tendiendo a que no se contraríe la posibilidad / necesidad de que se apele nuevamente a un pronunciamiento popular directo. Por otro lado, en el caso de revocatoria del mandato o de cesación simultánea en el cargo, que precisa, obviamente, de un nuevo ejercicio de la soberanía popular.

Debe señalarse que la convocatoria a la elección de Presidente debe realizarla el Tribunal Nacional Electoral; se recomienda que esa función –convocar a las elecciones– sea transferida a ese organismo como ente estatal especializado para los temas electorales, con los cuales no debe tener vinculación el Presidente de la República en ninguna circunstancia.

RECOMENDACIÓN¹²²

Artículo . En caso de ausencia definitiva del Presidente de la República habiendo transcurrido más de la mitad del período, lo reemplazará el presidente del Congreso nacional, hasta la finalización del período constitucional. Si la ausencia definitiva se produjese antes, el Tribunal Nacional Electoral convocará a una nueva elección por el tiempo que falta para la culminación del mandato, encargándose de la Presidencia durante ese período el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de haber sido revocado el mandato del Presidente de la República o de haberse producido la cesación simultánea del cargo del Presidente de la República y de los miembros del Congreso nacional, en las condiciones establecidas por esta Constitución, se hará cargo de la Presidencia de la República, sin más trámite, el presidente de la Corte Suprema de Justicia. El Tribunal Nacional Electoral convocará a elecciones para Presidente de la República y para los miembros del Congreso nacional en el plazo de hasta quince días. Estas elecciones se celebrarán tres meses después de la convocatoria y los electos se posesionarán cuatro meses después de la asunción del mando por el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Permisos para viajes internacionales

Las relaciones internacionales, a cargo del Presidente de la República, han adquirido extraordinaria importancia cotidiana y han puesto de relieve el encuentro interpersonal de dignatarios. La tecnología ha facilitado sustantivamente los encuentros interpersonales de alto nivel, que proveen de soluciones y avances inmediatos. También las relaciones internacionales se encuentran crecientemente desprendidas del absoluto “secretismo” y “desinformación”, intencional o no. La capacidad actual de circulación de las noticias y los mecanismos internacionales de vigilancia y control han atenuado la necesidad de fiscalización puntual y cercana de las actividades internacionales del Presidente de la República por parte del Congreso nacional. La misma tecnología de comunicación ha tornado obsoletas antiguas figuras de la diplomacia, como la representación extraordinaria y plenipotenciaria del Presidente de la República, ya que éste continúa ejerciendo el control del gobierno

¹²² ALTERNATIVA 1

Artículo . En caso de ausencia definitiva del Presidente de la República, lo reemplazará en el cargo el Vicepresidente. Una vez posesionado el Vicepresidente de la República, el Congreso nacional designará, en el plazo de treinta días, a un nuevo Vicepresidente ajeno a él..

desde cualquier parte del mundo, siendo cada vez más nominal y formal la presencia de un Presidente ocasional en funciones de representación de Jefe de Estado.

En razón de lo anterior, se recomienda que el Presidente de la República sólo solicite permiso al Congreso para los viajes internacionales cuya duración fuere mayor a treinta días, e informe de todos sus viajes en el informe anual que enviará al Congreso nacional. Esta disposición no altera la capacidad de fiscalización a través del ministro correspondiente.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Presidente de la República deberá solicitar permiso al Congreso nacional para los viajes internacionales cuya duración fuera mayor a treinta días. Incorporará un informe específico de todas las gestiones internacionales realizadas en el informe anual que enviará al Congreso nacional.

Nuestra recomendación es que, para los viajes internacionales, el Presidente de la República escogerá, de entre los jefes del gabinete sectorial, al ministro que desempeñará las funciones de Presidente de la República ocasional, durante su ausencia y sólo en las funciones de representación protocolaria. Las funciones restantes las seguirá cumpliendo el Presidente de la República desde el extranjero. Nótese que no se lo faculta a escoger al jefe de gabinete como Presidente ocasional.

Como se mencionó, la institución Vicepresidencia de la República y la autoridad correspondiente han sido eliminadas en la recomendación. La mayor repercusión es que no existe un expectante de poder. La figura nueva es la de Presidente ocasional, cuyas funciones son protocolares, en tanto que las restantes funciones presidenciales son indelegables, ya sea que el Presidente se encuentre o no en territorio nacional. Secundariamente, esta figura tiende a eliminar protagonismos inconvenientes en los reemplazantes temporales del Presidente de la República y mantiene la figura de jefe de gabinete como enlace principal del Presidente de la República con toda la gestión gubernamental.

RECOMENDACIÓN¹²³

Artículo . Con ocasión de los viajes internacionales, el Presidente de la República nombrará, mediante decreto, de entre los ministros en funciones de jefes de gabinete sectorial, al ministro que

¹²³ No obstante, en la línea de mantener la Vicepresidencia de la República, se ha previsto también esa posibilidad.

ALTERNATIVA 1

Artículo . Con ocasión de los viajes internacionales, el Vicepresidente de la República se hará cargo de las funciones de Presidente de la República ocasional, durante su ausencia y sólo en las funciones protocolares. Si el Vicepresidente no se encontrase en el país, el Presidente de la República nombrará mediante decreto al ministro que desempeñará las funciones de Presidente de la República ocasional, durante su ausencia y sólo en las funciones protocolares.

desempeñará las funciones de Presidente de la República ocasional, durante su ausencia y sólo en funciones protocolares.

Atribuciones

Es importante que, a tiempo de especificar los deberes y las atribuciones presidenciales, se aclare que éstas derivan en competencias funcionales (exclusivas), conduciendo implícitamente a que las atribuciones legislativas sigan este patrón. Éste es el tema central de la rearticulación de los poderes del Estado. La determinación de competencias supone, por un lado, un ámbito de precisión en el que se determina qué hace la Presidencia de la República y de qué es responsable el Presidente de la República.

El ejercicio presidencial es una responsabilidad frente a los electores y no un “derecho”. Existe un derecho de los ciudadanos a ejercer cargos públicos, pero no un derecho de personas o líderes a ser Presidente de la República.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Los deberes y atribuciones que competen exclusivamente al Presidente de la República son:

En concordancia con el acento presidencial del sistema híbrido que proponemos, el Presidente de la República asume las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno. Las funciones de Jefe de Estado están ligadas con la representación de la nación como conjunto en las relaciones internacionales, en la coordinación de los poderes del Estado, en la gestación de políticas de Estado y en el carácter de principal promotor de la legislación relativa a las competencias nacionales. Como engarce entre las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, sep revé la representación jerárquica de todos los niveles de gobierno. Las restantes atribuciones, en tanto, corresponden a la Jefatura de Gobierno. Se busca el mayor nivel de precisión, pese a que se trata de una posición de transición, que corresponde a la redefinición del sistema híbrido que proponemos.

RECOMENDACIÓN

Ejercer las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

El Poder Ejecutivo tiene como función central la formulación, dirección y gestión de las políticas públicas. En la definición general del sistema político, la función legislativa es la encargada de recoger las demandas de la sociedad civil y transformarlas en cuerpo normativo, en cuyo margen la función ejecutiva formula las políticas con las cuales interviene. La función legislativa y la función ejecutiva

son la expresión o conversión de la sociedad civil en forma política encargada de la constitución de una parte de la esfera pública, aquella relacionada con lo “público estatal”. Cada una de esas funciones del régimen político tiene áreas y temas específicos en relación con lo público.

La formulación, dirección y ejecución de la política pública en todas áreas señaladas por la Constitución (en todas ellas y solamente en ellas) es una responsabilidad del Poder Ejecutivo. Se deslinda, de este modo, la primera gran diferencia respecto a las competencias y responsabilidades del Poder Legislativo, que no debe tener ninguna forma compartida con el Poder Ejecutivo en temas tales como la gestión de obras locales, la obligación de realizar obras públicas, autorizar la adquisición o enajenación de bienes, la determinación puntual del presupuesto, autorizar crédito o determinar las formas de gestión urbana o rural, la influencia diplomática, determinación de la fuerza militar o la aprobación de varias dimensiones del empleo público. El criterio central es que esta confusión de funciones entre decisiones ejecutivas y legislativas generó, finalmente, un campo difuso que impide una actuación pública responsable y eficiente de cada poder del Estado. Esta definición es central en la gestión pública de Bolivia.

El Poder Legislativo, entre otras razones por la inexistencia de un nivel intermedio de gobierno, ha asumido mediante las brigadas¹²⁴, la representación departamental en su más amplia dimensión, como su área de competencia, interfiriendo en las labores del Poder Ejecutivo.

La eliminación de las competencias de gestión que aparecen dentro de las atribuciones legislativas en la Constitución vigente permitirá una colaboración interfuncional “limpia” –sin que se mezclen prácticas prebendales ni clientelares–. Esta reforma, que fija atribuciones exclusivas a la Presidencia de la República en la determinación de las políticas públicas correspondientes, también es concordante con la instauración de un nivel intermedio de gobierno¹²⁵. Al mismo tiempo, la trasgresión de las atribuciones por parte de los legisladores también debe ser sancionada, como se norma en la parte correspondiente.

La claridad en las competencias de los poderes del Estado que se persigue supone un desarrollo más refinado y efectivo del sistema de rendición de cuentas nacional, el que deberá estar compuesto por modalidades horizontales y verticales en relación con otros aparatos estatales especializados y con los electores.

¹²⁴ La actividad de las brigadas departamentales no se reduce solamente a la conquista corporativa de obras de interés departamental, sino que esgrime públicamente a la identidad regional de los departamentos, la que muchas veces opera en desmedro de la identidad nacional.

¹²⁵ Prefecturas electas con competencias correspondientes.

RECOMENDACIÓN

Formular y dirigir las políticas públicas del Estado y del Gobierno.

El Consejo de Estado es la instancia recomendada para la coordinación entre funciones y el espacio natural de las acciones del Presidente de la República como Jefe de Estado. Presidir este consejo es un ejercicio puntual de coordinación interfuncional bajo la dirección del Poder Ejecutivo. Ésta es la naturaleza básica de la recomendación.

RECOMENDACIÓN¹²⁶

Presidir el Consejo de Estado

La primera obligación presidencial es cumplir la Constitución Política del Estado, responsabilidad que encabeza la lista de obligaciones y determina la red de posibilidades de gestión. El cumplimiento de la Constitución es la matriz de la labor presidencial y el paraguas del sistema público que ésta contempla. En este sentido, también el Presidente está obligado a hacer cumplir la Constitución a todos los organismos y autoridades del Poder Ejecutivo, en las situaciones previstas, dentro del marco de su competencia. Es importante formular una mención acerca del “ámbito de su competencia” para hacer cumplir la Constitución, para evitar que se rebasen atribuciones, a partir de que solamente se mencione el cumplimiento constitucional. Por ejemplo, el Presidente de la República no puede atribuirse el control constitucional de las labores de los otros poderes del Estado, para lo cual la Constitución prevé la existencia de los órganos de la justicia constitucional y las vías y mecanismos para los casos, organismos y situaciones. Tampoco debe confundirse esta función con el control constitucional a cargo de la corte o tribunal correspondiente, ni arrebatar funciones a ningún nivel de ejercicio de la justicia constitucional.

La mera mención a la política pública no es suficiente. La atribución exclusiva de la Presidencia de la República alcanza a los ámbitos nacionales especificados en la Constitución y a la política internacional en todas sus facetas. La representación de la nación la ejerce el Presidente de la República y, en esa función, todos los ámbitos temáticos están subordinados. La unidad en la representación internacional de la nación es ejercida por el Poder Ejecutivo, lo que no inhibe que existan formas

¹²⁶ Se ha propuesto como alternativa no prever la conformación de un Consejo de Estado, asumiendo como suficiente la coordinación a nivel de las relaciones políticas y administrativas que realiza cotidianamente el Presidente de la República a través de sus ministros, particularmente del jefe de gabinete. Se argumenta adicionalmente que la independencia de poderes aconseja la no conformación de esa instancia.

desconcentradas de gestión internacional, especialmente de la cooperación internacional con los niveles subnacionales de gobierno. Concebida de este modo la desconcentración de niveles de la gestión internacional, es también una facultad presidencial establecer los niveles y temas de la desconcentración. Cabe, sin embargo, señalar que se recomienda que la competencia Relaciones Internacionales forme parte de las competencias nacionales indelegables dentro de un régimen territorial de autonomías departamentales.

RECOMENDACIÓN ¹²⁷

Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los tratados internacionales, en el ámbito de su competencia.

El ejercicio y la dirección de la administración pública no quedan necesariamente contenidos en la formulación y dirección de la política pública. Es importante aclarar que, pese a la profesionalización de la administración y sus normas específicas, la dirección superior es política, en una buena acepción del término. Esto es que la dirección superior de la administración pública la ejerce el Presidente de la República, con obligaciones de administrador público y de conductor de la política pública. Una deficiente gestión de la administración pública es una responsabilidad tan importante como la conducción de la política pública. No existe excusa para la administración deficiente, como tampoco para la “independencia” de la administración de la voluntad política de la nación.

RECOMENDACIÓN

Ejercer la dirección superior de la administración pública.

En la perspectiva de la eficiencia administrativa, es pertinente dotar al Presidente de la República de la facultad de suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley. Es imprescindible que el Presidente tenga la facultad de reorganización administrativa, y la mención a la ley hace que no sean capacidades arbitrarias.

Cabe mencionar que no se recomienda taxativamente ligar determinadas normas a la expedición de una ley orgánica del Poder Ejecutivo, para no entorpecer la gestión especialmente en la fase de instalación de la nueva institucionalidad. Esto no implica

¹²⁷ Como alternativa se ha planteado que no se haga mención a la Constitución para evitar interferencia, especialmente con los organismos encargados de la justicia constitucional, siendo clara la invocación al cumplimiento de la ley.

ALTERNATIVA

Artículo. Cumplir y hacer cumplir las leyes y los tratados internacionales, en el ámbito de su competencia.

que se considere innecesaria a la expedición de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la que debe incluso constar en plazos precisos en las disposiciones transitorias. Las leyes orgánicas de los poderes Ejecutivo y Legislativo son imprescindibles en el ordenamiento funcional y político que proponemos, para disminuir la discrecionalidad en el manejo de la respectiva función y de la relación entre poderes.

RECOMENDACIÓN

Crear, suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley

Los colaboradores inmediatos del Presidente son los ministros de Estado, todos con igual responsabilidad pero con diferentes funciones sectoriales y de dirección. El nombramiento y remoción de los ministros debe ser una facultad exclusiva del Presidente; no obstante, más adelante se presentará una figura de “consulta de confianza” al Congreso nacional para algunos ministros en funciones de dirección. En este nivel, la atribución exclusiva ratifica el ordenamiento presidencialista del régimen, pero con matices que le dan una forma híbrida, diferente a la actual. Ciertamente, esta facultad presidencial “endurece” sus capacidades, pero no modifica las excepciones que más adelante puedan hacerse. De este modo, también se abre el tema de la responsabilidad entre el Presidente y sus ministros.

RECOMENDACIÓN ¹²⁸

Nombrar y remover a los ministros de Estado

De entre los ministros de Estado, todos ellos con funciones sectoriales, el Presidente de la República escogerá a los ministros que además tendrán funciones de jefe de gabinete y jefes de gabinete sectorial. Después del Presidente, la principal función de articulación ministerial y entre los poderes del Estado estará a cargo de un jefe de gabinete, para cuyo nombramiento el Presidente realizará una consulta de confianza al Congreso nacional.

El jefe de gabinete tiene por función la coordinación de las diferentes áreas del gabinete y la relación con el Congreso. Se diferencia del Jefe de Gobierno / Primer Ministro de un régimen parlamentario en que, por un lado, su nombramiento no depende de la correlación interpartidaria del Congreso nacional; y, por otro lado, su

¹²⁸ Se ha considerado como una alternativa para limitar las atribuciones del Presidente, que la ley fije el número de ministerios de Estado. Esta figura, que presenta un carácter de mayor poder a la norma, debilita las capacidades administrativas del Presidente y, generalmente, abre la posibilidad de nuevas creaciones en el marco de ministerios limitados.

ALTERNATIVA

Artículo. Nombrar y remover a los ministros de Estado, cuyo número y función los determinará la ley.

renuncia / destitución no ocasiona, necesariamente, la reorganización del gabinete. Obviamente, el jefe de gabinete, tanto como los restantes ministros, está sometido al mecanismo de interpelación política. El mecanismo de “consulta de confianza” se orienta a estimular la consociatividad entre funciones. Además, se apela a la sensibilidad política que debe desarrollar el sistema y a la necesidad de elevar la calidad de los cuadros gubernamentales a cargo de funciones públicas tan importantes.

La consulta de confianza en dos ocasiones pone un límite al Presidente sobre las veces que insistirá en torno a un nombre; y, por otro, pone un límite al Congreso sobre las veces que insista en su negativa, teniendo en perspectiva la figura de contrapeso, esto es, la acumulación de causales para la cesación simultánea del cargo del Presidente de la República y del Congreso nacional, figura incluida en la recomendación.

El acento en la confianza surge del diagnóstico de que una base central de la crisis boliviana es la pérdida de confianza en los niveles nacionales de la autoridad y de las instituciones. Tiene por objetivo no sólo coadyuvar en la solidez de la gestión presidencial, sino también estimular el mejoramiento de las capacidades representativas del Congreso nacional. Se ha considerado que esta articulación entre poderes es más sana que los acuerdos forzosos de origen electoral (listas cerradas, bloqueadas, sin posibilidad de cruce, en elecciones concurrentes).

Una actitud consociativa del Ejecutivo y del Congreso nacional debería consistir en que la consulta de confianza no sea negada en principio, salvo como el inicio de una confrontación entre poderes del Estado¹²⁹. El Presidente de la República hará una consulta de confianza en el entendido de lograr la mayoría que requiere, y el Congreso nacional expresará su confianza política solamente en el caso de personalidades aceptables y la negará teniendo en perspectiva la acumulación de causales para la figura de cesación simultánea de los cargos de Presidente y legisladores. Sin embargo, el Presidente de la República podrá asumir la responsabilidad política de nombrar en funciones de jefe de gabinete a un ministro de Estado que no reciba la confianza parlamentaria. Obviamente, se trataría de un mal procedimiento de relación entre poderes.

Obviamente, esta figura de “parlamentarismo atenuado” o de búsqueda necesaria de acuerdos entre poderes que no surge de la lógica electoral; tiene sentido en el

¹²⁹ La consulta de confianza introduce también el ámbito de la acumulación de causales que, desde el lado del Congreso nacional y desde el lado de la Presidencia de la República, configuran la modalidad para que automáticamente se produzca la cesación de funciones del Presidente de la República y de los legisladores.

contexto de otras figuras institucionales de contrapeso, que incluyen el juicio político al Presidente y la revocatoria del mandato presidencial.

La recomendación surge porque no se ha considerado conveniente asumir el tránsito más pronunciado hacia un régimen parlamentario en que el Congreso nacional decida la duración del gobierno a través de la aprobación del nombramiento del jefe de gabinete, o en su caso del Jefe de Gobierno. No existen condiciones en las organizaciones políticas bolivianas, ni en el aparato administrativo del Ejecutivo. La figura presidencial debería ser totalmente redefinida para evitar que quede inerte ante la contingencia política. Los sistemas de contrapesos también deberían ser completamente reformados.

RECOMENDACIÓN

Nombrar y remover al ministro que desempeñará las funciones de jefe del gabinete presidencial. Previo a su nombramiento, formulará consultas de confianza al Congreso nacional hasta en dos ocasiones.

La recomendación empieza por determinar constitucionalmente a los gabinetes sectoriales que existirán: Económico, Social, Político e Internacional. Así, el Presidente de la República no goza de discrecionalidad en este tema. La tiene en tanto señala qué carteras de Estado habrá y qué los ministros de Estado las desempeñarán. Además, la recupera al escoger de entre los ministros de Estado a los que forman parte de cada gabinete sectorial. Conviene insistir en que el Presidente de la República ejerce sus atribuciones de designar a los ministros de los diferentes sectores, y de entre ellos, a los jefes de gabinete sectorial.

En relación con los jefes de gabinete sectorial, se ratifica el mecanismo de consulta de confianza, el mismo que no precederá a la designación, ni se realizará por un número determinado de veces. Al contrario, el mecanismo busca recabar el apoyo político que precisa políticamente el Ejecutivo para elevar la eficiencia de la gestión de una política pública sectorial.

Las funciones del jefe de gabinete sectorial son mencionadas en otro apartado.

RECOMENDACIÓN

Determinar los ministerios que compondrán los gabinetes sectoriales Económico, Social, Político e Internacional, así como designar a los ministros que desempeñarán funciones de jefe de gabinete sectorial. El Presidente de la República podrá someter en cualquier momento, ante el Congreso nacional, a los jefes de gabinete sectorial a una consulta de confianza, la que no acarreará consecuencias administrativas.

Entre las atribuciones del Congreso nacional se establece la confección de ternas para que el Presidente de la República escoja y proceda a nombrar funcionarios públicos. Se ha previsto una sola vía para este procedimiento, en el entendido de que una parte significativa de las candidaturas surgirá de consultas realizadas por el Congreso nacional a la sociedad civil. Obviamente, esto baja la discrecionalidad presidencial para la elaboración de listas / ternas, que son contrapesadas con otras atribuciones antes no diseñadas.

RECOMENDACIÓN

Realizar los nombramientos solicitados por el Congreso nacional, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Es usual que el Presidente de la República cuente con la facultad de convocar a períodos extraordinarios de sesiones del Congreso nacional, estipulándose que la convocatoria deberá sujetarse a plazos, determinación de temas y otras condiciones.

En la recomendación que realizamos, consideramos que el Congreso nacional deberá estar en funcionamiento durante todo el año, con dos pequeños recesos, recuperándose de este modo el carácter de servicio público de la función legislativa y de servidores públicos de los legisladores (aunque se haga una excepción con sus derechos laborales). A lo largo de la gestión, el Congreso podrá realizar diversas funciones en distintos lugares del país.

El presidente del Congreso nacional, en su convocatoria extraordinaria, deberá especificar con precisión el funcionamiento del Congreso a través de sus diversas instancias –mediante reuniones plenas de sus instancias o mediante comisiones–. El Presidente de la República, en consonancia y de modo justificado, podrá convocar a reuniones del Congreso nacional o de una de sus cámaras, si se justifica y de acuerdo a sus competencias, o del plenario de las comisiones legislativas permanentes (de creación constitucional). Igualmente, el Presidente de la República deberá señalar la fecha de instalación de la instancia convocada.

Los restantes procedimientos deberán constar de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; la normatividad constitucional define que esta convocatoria durará por lo menos hasta el tratamiento en segunda instancia de la propuesta del Ejecutivo. Parece inconveniente prohibir que sesionen paralelamente dos instancias plenas del Congreso nacional, aunque sí es conveniente prohibir al Presidente de la República dos o más convocatorias extraordinarias simultáneas de instancias del Congreso nacional.

RECOMENDACIÓN ¹³⁰

Convocar, con propósitos específicos, a reuniones extraordinarias de la instancia del Congreso nacional que corresponda.

El Presidente de la República deberá elaborar un informe anual sobre la situación general de la República, del que serán corresponsables todos los ministros, cada uno en su área. Este informe deberá plantear los objetivos perseguidos en el siguiente año de gestión en relación con el balance de la gestión que culmina. Este mecanismo de rendición de cuentas deberá tener la contundencia suficiente para permitir a la ciudadanía y sus delegados, los legisladores, guiarse en el cumplimiento de sus roles respectivos.

RECOMENDACIÓN

Presentar ante el Congreso, el 6 de agosto de cada año, un informe sobre la situación general de la República, el que deberá plantear los objetivos perseguidos en el siguiente período de gestión.

En la recomendación se modifica el procedimiento relativo a los tratados internacionales. Si antes se facultaba al Presidente de la República a “negociar y concluir tratados con naciones extranjeras; canjearlos, previa ratificación del Congreso”, ahora se busca que el Presidente cuente con una adicional capacidad de movimiento en la negociación internacional, pudiendo suscribir tratados internacionales ad referendum del Congreso. Si bien el Presidente cuenta con una ligera mayor discrecionalidad en la negociación, también está sujeto a una mayor responsabilidad para su puesta en vigencia. La ratificación congresal, que en la práctica supone una autorización o un veto, es acorde con las prácticas internacionales, que demandan mayor ejecutividad de negociación y mayor respaldo representativo de la nación en su ratificación. Obviamente, el parecer congresal puede modificarse junto con la decisión en materia internacional del conjunto de la nación, para lo cual debe contarse con fórmulas expeditas.

RECOMENDACIÓN ¹³¹

¹³⁰ Se ha considerado como alternativa, limitar las capacidades de convocatoria del Presidente de la República solamente al Congreso pleno y a las cámaras de Diputados o de Senadores. Consiguientemente, la convocatoria sólo puede tratar aspectos comprendidos en sus competencias. Al no tener acceso a otras instancias como el pleno de las comisiones legislativas permanentes, se evitaría eventuales manipulaciones a la representatividad del Congreso o vías legislativas “rápidas”.

ALTERNATIVA

Convocar, con propósitos específicos, a reuniones extraordinarias del Congreso Pleno, de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Diputados, según corresponda.

¹³¹ La alternativa es que se mantenga la actual redacción constitucional.

ALTERNATIVA

Negociar y concluir tratados con naciones extranjeras; modificarlos previa ratificación del Congreso.

Suscribir tratados internacionales, los que entrarán en vigencia previa ratificación del Congreso.

Se ha previsto como una atribución presidencial la de nombrar y remover libremente a los jefes de las misiones diplomáticas. El nombramiento de embajadores, que ya no requerirán de examen y aprobación del Senado, quedará bajo exclusiva responsabilidad del Presidente de la República, como parte de las competencias de gestión. Se ha considerado, paralelamente, que es necesario fortalecer el Servicio Exterior de Bolivia, para lo cual se ha creado la figura de que todos los cargos del servicio exterior ejercidos en el extranjero, hasta el nivel de ministro consejero, sean desempeñados por personal de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores, que brinde soporte profesional y técnico con embajadores de alto nivel. Pero el Presidente podrá designar a todos los jefes de misión, en base a su buen criterio y responsabilidad, que pueden no ser funcionarios de la carrera diplomática estables de la Cancillería. De este modo se recupera la noción de una relación directa de confianza del Presidente hacia sus Embajadores, quienes pueden provenir o no del Servicio Exterior profesional de la Cancillería.

*RECOMENDACIÓN*¹³²

Nombrar y remover a los jefes de las misiones diplomáticas, quienes serán los únicos funcionarios que presten servicios en el exterior que puedan no pertenecer al Ministerio de Relaciones Exteriores.

La restitución de un sistema nacional de planificación es una tarea importante de la refuncionalización del Estado. No se trata del retorno a modalidades superadas de planificación obligatoria, ni de manipulaciones a los sistemas de mercado. La planificación indicativa con conocimiento de las formas de funcionamiento de una economía de mercado es una parte necesaria de un Estado provisto de nuevas funciones en el modelo de desarrollo en curso y al que se aspira¹³³ y, fundamentalmente, en el contexto de una nueva organización político-administrativo-territorial. Es necesario restituir una forma de conciencia estatal acerca de los rumbos estratégicos del país, para evitar una conducción de la administración pública desprovista de finalidades. No se trata de reinstalar controles burocráticos a la gestión entre reparticiones sectoriales y, menos aun, entre niveles de gobierno¹³⁴.

¹³² La alternativa insiste en retirar funciones al Poder Legislativo en el nombramiento de embajadores y señala la facultad del Presidente de nombrarlos dentro de las limitaciones de la Ley de Servicio Exterior.

ALTERNATIVA

Nombrar y remover a los jefes de las misiones diplomáticas, de conformidad con la ley.

¹³³ Cuyos componentes institucionales deberán constar especialmente del régimen económico de la Constitución.

¹³⁴ Esto no implica que se deba desarticular los mecanismos de rendición de cuentas nacionales tanto horizontales como verticales.

Un sistema nacional de planificación, en la actual visión de reconstrucción estatal, es fundamentalmente de coordinación de políticas públicas y de iniciativas subnacionales desde una perspectiva nacional. La definición básica de los gobiernos intermedio y local es el logro de una visión estratégica de la región, el departamento y el municipio, las que deben ser coordinadas desde una perspectiva nacional, comparativa y de relación internacional más global que la que regiones, departamentos y municipios consigan individualmente.

En éste como en otros aspectos de la estrategia de descentralización adoptada, sea que se concrete o no como un régimen territorial de autonomías departamentales, supone una prelación y primacía del nivel nacional en relación con los niveles subnacionales. Esta jerarquía a nivel nacional del Poder Ejecutivo debe ser reconocida en todos los niveles, lo que no significa, de ninguna manera, una modalidad de reintroducción del centralismo. La descentralización en cualquiera de sus modalidades, incluida la autonomía –forma cuasi federal– supone un orden jerárquico administrativo y político. La primacía es de la unidad nacional expresada a través de la descentralización / autonomías, cuya modalidad a nivel del Estado es la coordinación desde una perspectiva nacional. Si, como se persigue, se establece una forma asimétrica de la estrategia de descentralización, se hace más necesaria una visión global nacional de articulación de iniciativas subnacionales.

Esta atribución es encargada al Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo, que además coordina iniciativas de los ejecutivos subnacionales. Existirán, además, funciones relacionadas con la planificación que tengan relación con el Parlamento, que solamente podrán adoptarse desde una perspectiva nacional, tales como la presentación de un plan nacional de desarrollo, el determinar criterios para ciertos rubros de desarrollo, la canalización de excedentes hacia la producción y, en general, la visión nacional desde una perspectiva estratégica y comprendida como integración de visiones subnacionales.

La función planificadora que se prevé para el Poder Ejecutivo debe alcanzar un diseño más acabado en el diseño del régimen económico de la Constitución.

RECOMENDACIÓN

Coordinar el Sistema Nacional de Planificación, conformado por los Subsistemas de Planificación de los niveles de gobierno.

En consonancia con los anteriores lineamientos, dentro del primer semestre de la gestión presidencial, su titular deberá presentar al Congreso nacional el plan nacional de desarrollo que guiará su gestión. Este plan deberá contemplar los criterios

generales de las políticas públicas que concretan el plan de gobierno presentado por las fuerzas políticas de apoyo al Presidente de la República, así como los lineamientos generales de desarrollo que se persiguen en el contexto de la planificación indicativa.

RECOMENDACIÓN

Presentar al Congreso nacional el Plan Nacional de Desarrollo, para su conocimiento y consideración dentro del primer semestre de gestión.

La unidad del Poder Ejecutivo en el Estado nacional no se ve afectada, aunque sí redefinida, por el proceso de descentralización, entre cuyas opciones está un régimen territorial de autonomías departamentales. La descentralización es un proceso en el que entran los Estados y las sociedades nacionales para lograr determinados objetivos, entre ellos, metas alcanzables con instrumentos de eficiente provisión de servicios públicos. En tanto proceso delicado que transfiere capacidades decisionales a sociedades regionales y locales, debe procurar que se consiga sus objetivos, en especial en relación con los servicios públicos.

La descentralización tampoco implica una pérdida de la jerarquía nacional para observar los procesos subnacionales, ni de la capacidad de señalamiento de distorsiones que se operen en esos niveles. Obviamente, esto no erosiona la autonomía del nivel subnacional, sino el reconocimiento de una posición de colaboración intergubernamental. La atribución de vigilancia de la prestación de servicios públicos en todos los niveles de gobierno del Presidente de la República supone una fórmula colaborativa intergubernamental, que se verificará a través de los mecanismos legales y administrativos previstos tanto en las normas marco del proceso, como en las formas concretas o estatutos que la guíen en cada caso¹³⁵.

RECOMENDACIÓN

Vigilar la prestación de servicios públicos en todos los niveles de gobierno.

En el caso de que el régimen territorial de autonomías departamentales llegue a concretarse, o incluso en la descentralización bajo la actual modalidad, es previsible y recomendable que la instancia de tratamiento de los conflictos o diferencias intergubernamentales sea procesada a nivel del Tribunal Constitucional.

RECOMENDACIÓN

Someter al Tribunal Constitucional los conflictos de competencias entre niveles de gobierno, de acuerdo con la ley.

¹³⁵ Esta misma actitud colaborativa intergubernamental es la que requieren, como condición, las autonomías departamentales.

En la fórmula tradicional de organización territorial por niveles de gobierno descentralizados, los desacuerdos podían ser tratados por el nivel superior y los del último nivel, por el Tribunal Constitucional. Pero lo más probable es que, en el caso de Bolivia, con un régimen territorial de autonomías departamentales, el Presidente de la República podrá pedir al Tribunal Constitucional que, en el marco de la Constitución, observe el cumplimiento de los estatutos autonómicos y, de ser el caso, arbitre las medidas de intervención previstas en la Constitución y en la ley.

RECOMENDACIÓN

Solicitar al Tribunal Constitucional que, en el marco de la Constitución, observe el cumplimiento de los estatutos autonómicos o de los contratos intergubernamentales de transferencia de competencias y, de ser el caso, arbitre las medidas de intervención previstas en la Constitución y en la ley.

La seguridad del país, tanto la interna como la externa, debe ser especificada en la Constitución como una competencia bajo el dominio del poder civil. Por un lado, es una materia en la que se compromete la existencia misma de la nación y de la ciudadanía. Por otro lado, entrará dentro del campo competencial nacional de un régimen territorial de autonomías departamentales. La seguridad es una competencia exclusiva nacional y, consiguientemente, es una atribución presidencial.

Se ha considerado la necesidad de que se dedique una parte específica de la Constitución a la conformación y las atribuciones de un Consejo de Seguridad Nacional, que deberá estar presidido por el Presidente de la República en su calidad de principal responsable de la formulación, dirección y ejecución de una política estatal de seguridad nacional. La orientación del consejo será, principalmente, la consideración de amenazas externas a la seguridad nacional y, sólo por derivación, la consideración de factores internos de la seguridad o amenazas que relacionen los niveles externo y doméstico.

RECOMENDACIÓN

Presidir el Consejo de Seguridad Nacional conformado por los titulares de los poderes del Estado, al que se podrán integrar los jefes de los gabinetes sectoriales y una de cuyas principales funciones será determinar el volumen de la fuerza pública.

Uno de los resultados fundamentales de las principales políticas públicas es asegurar el orden público. En la conservación del orden público convergen muchos instrumentos y temas relativos a la forma en que la ciudadanía preserva su integridad

y el orden. En este sentido, es importante “des securitizar”¹³⁶ este ámbito y desprenderlo de sus componentes tradicionales. Por ello, se ha buscado una formulación amplia que tenga relación con la dictación de las medidas necesarias, en el marco de la Constitución y la ley, para la conservación del orden público.

RECOMENDACIÓN

Arbitrar las medidas necesarias, en el marco de la Constitución y la ley, para la conservación del orden público.

El Presidente de la República deberá ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública, integrada por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Esta función, correlativa y consecuente con la de dirección de la seguridad externa e interna, deberá ser exclusiva del Poder Ejecutivo. No se contradice con la eventual descentralización del control de la seguridad interna que, sin embargo, conservará una dimensión nacional. Uno de los riesgos que se pretende atenuar es la “partidización” de la fuerza pública, que, al sujetarse a la supervisión y concreción final de los altos nombramientos en el Congreso, se allana a mecanismos clientelares¹³⁷.

Las políticas de seguridad sujetas a la dirección de la población civil deben relacionarse a la vez con un alto grado de profesionalismo en el ejercicio de la seguridad. Esta profesionalización de la fuerza pública debe ser garantizada por el Ejecutivo y debe estar salvaguardada por la sujeción de aquella a la Constitución. Una forma es bajando el nivel de exposición de la fuerza pública a la relación con las fuerzas partidistas y la otra, complementaria, consiste en adoptar para la fuerza pública funciones de garantía en los procesos electorales, que no son compatibles con el ejercicio del voto. El hecho de que un segmento especializado del servicio público –como las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional–, justamente por el papel asignado, no ejercite la participación electoral, no supone ninguna merma en su capacidad ciudadana. Se trata de ciudadanos que, por su función, no pueden ejercer esa actividad, sin que su no participación tenga alguna incidencia estadística decisiva.

El Presidente de la República, investido de la atribución constitucional, en su calidad de máxima autoridad, deberá designar a los altos mandos militares y policiales y, a su vez, otorgar ascensos a oficiales generales. Es un entendido digno de explicitar que,

¹³⁶ Se refiere a que no todos los problemas del orden público y del funcionamiento de la sociedad y la economía deben tener un tratamiento desde la óptica de la seguridad. Por ello, es necesario precisar un concepto de seguridad.

¹³⁷ Probablemente por el mérito de esta sola disposición, y de ninguna otra disposición constitucional, no se logre frenar la partidización y el clientelismo dentro de la fuerza pública, pero sí se logra focalizar de mejor modo la responsabilidad de mantener el carácter obediente y sujeto al poder civil, en el contexto de las formas de politización que se den en el país.

en su calidad de agente estatal encargado de la reglamentación de las leyes, debe aprobar los reglamentos orgánicos de la fuerza pública. Obviamente que el supuesto de una disposición de esta naturaleza es que las leyes de cada una de las partes de la fuerza pública sean transparentes en sus procedimientos y bajen los grados de discrecionalidad, asegurando altos niveles de previsibilidad.

Un supuesto también destacable en esta atribución es que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional forman la fuerza pública de la nación. Esta relación como un cuerpo orgánico de la seguridad del Estado tiene sentido como aliciente para una relación cooperativa sujeta al poder civil y bajo una clara sujeción a la Constitución Política del Estado, en tanto funcionarios públicos con competencias específicas y sometidos a las regulaciones generales de este funcionario. Como se puede desprender de una anterior norma constitucional recomendada, la dimensión de la fuerza pública será establecida por el Consejo de Seguridad Nacional, organismo conformado por varios poderes, dejando de ser una atribución del Congreso nacional y sin llegar a ser una competencia exclusiva del Ejecutivo.

RECOMENDACIÓN

Ejercer la máxima autoridad de la fuerza pública, designar a los integrantes del alto mando militar y policial, otorgar los ascensos jerárquicos a los oficiales generales y aprobar los reglamentos orgánicos de la fuerza pública, de acuerdo con la ley.

En concordancia con la figura constitucional que se ha adoptado, y de acuerdo con las formas modernas de presencia militar, el Presidente de la República deberá autorizar el tránsito de Fuerzas Armadas extranjeras por los ámbitos en los que se ejerce soberanía nacional.

RECOMENDACIÓN

Autorizar el tránsito de Fuerzas Armadas extranjeras por ámbitos de ejercicio de la soberanía nacional.

La consulta popular –plebiscito y referéndum– es una institución que debe establecer la Constitución. Una de las fuentes de iniciativa es el Presidente de la República.

RECOMENDACIÓN

Solicitar al Tribunal Nacional Electoral la convocatoria de consulta popular, de conformidad con la Constitución y a la ley.

La concesión de indultos y la conmutación de penas debe ser una función del Poder Ejecutivo, para sostener la responsabilidad focalizada y bajo la limitación expresa de

que puedan ser realizadas en la primera mitad de la gestión. Se trata de no contaminar esta decisión de carácter humanitaria con la expectativa de rendición de cuentas. Como se podrá advertir, se elimina la referencia a los denominados tradicionalmente como “delitos políticos”.

RECOMENDACIÓN

Conceder indultos y conmutar penas, de conformidad con la ley, durante la primera mitad de su gestión.

Capítulo II

Ministros de Estado

Como se había recomendado antes, el Presidente de la República debe disponer de varias prerrogativas administrativas. Entre ellas está fundamentalmente la determinación del número de carteras de Estado y las atribuciones que tendrán para la ejecución de la política sectorial. La característica más común de la administración pública en la región es la rigidez frente a la demanda por una flexibilidad que responda a la dinámica del desarrollo y de la conflictividad. Lo propio frente a las necesidades de desarrollo.

RECOMENDACIÓN

Artículo . La administración pública sectorial está encargada a los ministros de Estado, cuyo número y atribuciones los determina el Presidente de la República.

Los cargos de ministro de Estado y de legislador tienen equivalencia administrativa pero no salarial, según nuestra recomendación. Consiguientemente, los argumentos esgrimidos para ese caso son aplicables para los ministros de Estado.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Para ser ministro de Estado se requiere las mismas condiciones que para legislador.

La recomendación que formulamos está articulada por la necesidad de clarificar roles, funciones y responsabilidades en el sistema de gobierno. En las normas del sistema representativo, por ejemplo, se prohíbe la doble postulación. En el caso que nos ocupa, la posibilidad de conservar un cargo de elección popular para ocupar otro en el Poder Ejecutivo, por ejemplo, debe ser radicalmente separada del sistema institucional boliviano. Por un lado, atenta contra la independencia de poderes, que se pretende afianzar; y, por otro lado, soslaya el principio básico de la soberanía del mandato popular. También se ha considerado que la función pública debe establecer una línea clara de demarcación con los intereses privados. Por ello, la función

pública debe remunerar suficientemente, y de acuerdo a los niveles de responsabilidad, evitando que los ministros acudan a otras fuentes de ingreso.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El cargo de ministro de Estado es incompatible con cualquier otra función pública o privada.

El titular del Poder Ejecutivo es representado en cada uno de los sectores por los ministros de Estado. La acumulación de funciones y responsabilidades en el Presidente de la República debe tener un nivel de amortiguamiento, que asuma responsabilidades. En el plano político, más allá de los temas administrativos, apoya a la estabilización política porque evita el asalto inmediato de las contingencias políticas a la figura presidencial, que indudablemente concentra poder. La responsabilidad administrativa en los ministros permite al sistema clarificar la responsabilidad política ante el Congreso nacional del Presidente de la República y de los ministros.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Los ministros de Estado son responsables de los actos administrativos en sus respectivos sectores en representación del Presidente de la República.

La formulación general de la responsabilidad compartida del Presidente de la República con los ministros de la correspondiente área de gestión de la política pública puede no ser suficiente si, adicionalmente, no se incorpora una figura más precisa que es la responsabilidad bilateral del Presidente con el grupo de ministros del área correspondiente. Esto abre la facultad de determinar precisos segmentos de responsabilidad presidencial y de fracciones del gabinete ministerial, que se cristalizaría, por ejemplo, en la firma de decretos y otras formas. El gabinete, conformado por especialistas de carácter sectorial que ejercen la dirección de la política sectorial por delegación del Presidente de la República, no tiene responsabilidad plena en áreas que le son ajenas y en las que no tiene capacidad de aporte. Esto supone, además, que debe incorporarse en este diseño la figura de jefes de gabinete sectorial de ministros, con atribuciones de coordinación de los ministros sectoriales.

Al establecerse la posibilidad de una responsabilidad bilateral del Presidente, los jefes gabinete sectorial y los ministros de la correspondiente área del gabinete, la actividad parlamentaria de fiscalización (además de la jurídica) logrará mayor eficiencia por su focalización, al mismo tiempo que se evitará la parálisis de la administración pública tanto por la comparecencia de todo el gabinete para el aval de las decisiones presidenciales, como por su comparecencia en pleno cuando es

citado para información o juicio por el Congreso. La agilidad de la administración pública es un valor que debe ser cuidado, teniendo en cuenta que es una atribución presidencial tan valiosa como la conducción política.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Los ministros de Estado que correspondan tendrán responsabilidad solidaria por los actos acordados en el gabinete presidencial o en los gabinetes sectoriales, en su caso.

Las funciones de los ministros de Estado se han configurado en artículos dispersos. Cabe agruparlos en una explícita enumeración que recoge, por un lado, sus funciones de dirección político-administrativa del sector encargado; y, por otro lado, la vinculación con el Congreso nacional a través de información, participación en debates e interpelaciones.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Son funciones de los ministros de Estado, las siguientes:

Dirigir la respectiva política sectorial.

Suscribir los decretos correspondientes junto con el Presidente de la República, el ministro en funciones de jefe de gabinete presidencial y el ministro en funciones de jefe de gabinete sectorial.

Expedir las normas y directivas que requiera la gestión ministerial.

Informar al Congreso nacional sobre los temas sectoriales que le fueren requeridos.

Asistir a las instancias del Congreso nacional a las que fuere convocado y participar en los debates.

Someterse a interpelación del Congreso nacional.

La interpelación a los ministros de Estado ha sido considerada como el principal instrumento para marcar posiciones y correlaciones de fuerza entre los poderes del Estado, especialmente desde el Legislativo hacia el Ejecutivo. Esta actitud adquiere más relevancia en correspondencia con el significado y las implicaciones de la sanción o absolución que surge de la interpelación a los ministros. Por un lado, si del juzgamiento de un ministro se deriva su renuncia y la automática destitución o si la aceptación de la renuncia es una potestad presidencial, que asume bajo su responsabilidad política la continuidad del funcionario. Por otro lado, si el juzgamiento del ministro implica la ratificación o rectificación de la política sectorial, que es en última instancia la interpelada.

En la significación de la interpelación radica uno de los acentos del régimen presidencial y el grado de consistencia de las facultades con que el diseño de régimen político dota al Presidente de la República. Es uno de los temas que convierte al diseño presidencialista en más “duro” o en más “blando”, pues despliega la capacidad de ingerencia parlamentaria en la gestión del Ejecutivo. En la tradición boliviana, la capacidad de boicot parlamentario a la gestión del Ejecutivo tiene ejemplos que pusieron en riesgo la naciente democracia hasta mediados de la década de los ochenta. Sin embargo, en las reformas posteriores se avanzó en sentido de dotar al Presidente de la República de una fuente de estabilidad al dejar a su discreción la destitución de un ministro interpelado.

Nuestra recomendación se dirige en la misma línea, asumiendo que el Presidente de la República debe contar, adicionalmente a las otras diseñadas y ya expuestas, de la prerrogativa de mantener en funciones a un ministro interpelado. La cuestión surge en relación con la política pública materia de la interpelación.

La interpelación a los ministros de Estado es fundamentalmente política, aunque puede o no tener implicaciones jurídicas, y debe estar basada en la Constitución y en la ley. Se refiere a una política pública considerada como inconveniente por los legisladores, cuya expresión mayoritaria definirá la interpelación o absolución. Sin embargo, la consideración institucional es si esa opinión parlamentaria es suficiente para producir automáticamente y bajo esa batuta el cambio en la política pública bajo responsabilidad presidencial. Si lo hace, se ha introducido, en los contenidos y en los hechos un componente parlamentario al régimen, con lo que no precisaría interpelar a un Jefe de Gobierno / primer ministro, sino sólo a los ministros individuales. Si no lo hace, la interpelación se reduce a sus aspectos formales, esto es, a la expresión de la voluntad parlamentaria sin consecuencias, salvo el manejo de la aceptación pública y de los eventuales cálculos de poder.

En congruencia con el sistema híbrido que proponemos, la interpelación no debe causar la destitución automática, aunque sí la renuncia del ministro interpelado. Esto permite la figura de ratificación presidencial de la política pública en lo inmediato o más a largo plazo, o la expresión de voluntad de rectificación / cambio, siempre bajo su responsabilidad. Obviamente, la dimensión que se invoca con el mecanismo es de política pública y no de política en su versión convencional de correlación de fuerzas.

Nuestra recomendación se dirige a que el Presidente se ubique en el plano de dirigente de las políticas públicas que, sin perder sus atribuciones ni resignar las competencias que le son asignadas de modo exclusivo, abra un espacio de debate y aproximación deliberativa al Congreso nacional a través de una comunicación

justificativa de la política pública, posterior a la documentación esgrimida en la interpelación y sin repetirla, pues tiene una gama de opciones de rectificación parcial o total y de búsqueda de colaboración política en todo o en parte.

Como se puede colegir en el tema de las interpelaciones, los ministros de Estado tienen una sola categoría. Es decir, las funciones de jefe de gabinete presidencial, jefe de gabinete sectorial o ministro sectorial no se diferencian en la interpelación, ni en sus consecuencias. Esto es, los ministros en funciones de jefatura del algún gabinete pueden ser interpelados en esa función o en la de ministro.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Los ministros de Estado podrán ser interpelados de acuerdo a la Constitución y la ley. La censura del ministro en funciones de jefe de gabinete, de los ministros en funciones de jefe de gabinete sectorial y de los ministros de Estado ocasiona la presentación de su renuncia al Presidente de la República, el que podrá aceptarla o no. Sin embargo, el Presidente de la República deberá expedir una comunicación al Congreso nacional en que argumente acerca de los lineamientos de política pública materia de la interpelación cuyo resultado fue la censura.

Como se puede deducir, la facultad de interpelación del Congreso nacional queda virtualmente intacta en sus efectos administrativos. Es decir que la censura provoca la renuncia del interpelado pero no ocasiona la destitución. A su vez, recomendamos que el Congreso nacional sólo pueda interpelar al jefe de gabinete, al jefe de gabinete sectorial y a algunos de sus integrantes, quedando expresamente prohibida la interpelación de la totalidad del gabinete presidencial o la totalidad de un gabinete sectorial. Obviamente, en “sustitución” podrá ser interpelado el jefe de gabinete o, individualmente, los jefes de gabinete sectorial, en el entendido explícitamente formulado de que son ministros de Estado en funciones de jefatura de unos de los gabinetes. Cabe ratificar que todos los ministros podrán ser interpelados individualmente.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Congreso nacional no podrá interpelar a la totalidad del gabinete presidencial, de cada uno de los gabinetes sectoriales o del gabinete ampliado.

Capítulo III

Gabinete presidencial, gabinetes sectoriales y gabinete ampliado

Habrán tres gabinetes en torno al Presidente, que son incluyentes entre sí: el gabinete presidencial (Presidente, jefe de gabinete y jefes de gabinete sectorial), los gabinetes

sectoriales (jefe de gabinete sectorial y ministros del sector) y el gabinete ampliado (Presidente, jefe de gabinete, jefes de gabinete sectorial y ministros de sector).

Sin embargo, esta propuesta enfatiza en dos niveles del gabinete: el gabinete presidencial y los gabinetes sectoriales que es igual ante el Congreso nacional. Se trata de ministros sectoriales en funciones de jefatura de gabinete. También cabe recordar que no existe la posibilidad de establecer responsabilidades de la totalidad del gabinete presidencial o de los gabinetes sectoriales, justamente para evitar manipulaciones políticas o excesos fiscalizadores.

Las funciones de los respectivos gabinetes son establecidas por el Presidente de la República, de acuerdo a sus atribuciones.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El gabinete presidencial estará presidido por el Presidente de la República, dirigido por el ministro en funciones de jefe de gabinete y conformado por los ministros en funciones de jefes de gabinete sectorial económico, social, político e internacional.

También se crean los gabinetes sectoriales, a cargo de un jefe de gabinete sectorial, que es un ministro de Estado sectorial escogido por el Presidente para el desempeño de esas funciones (consiguientemente, no deja de ser ministro sectorial). La Constitución fija su número y temas, aunque su composición responde a las facultades discrecionales del Presidente de la República, con algunos límites.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Los gabinetes sectoriales económico, social, político e internacional estarán dirigidos por los ministros en funciones de jefes de gabinete sectorial e integrados por los ministros que designe el Presidente de la República.

En todo caso, se trata de preservar la eficiencia de la gestión pública. Se persigue que el Presidente pueda optimizar el tiempo de los funcionarios más altos de la gestión pública. No obstante, podrá convocar a un gabinete ampliado conformado por el jefe de gabinete, de los jefes de gabinete sectoriales y de los ministros sectoriales. Esto permite que, salvo decisión presidencial, no se realicen multitudinarias reuniones de gabinete en que se traten todos los temas, incluso los más ajenos al aporte de los ministros sectoriales. También, por decisión presidencial, podrán incorporarse otros funcionarios públicos a las reuniones de gabinete ampliado.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Presidente de la República podrá convocar ocasionalmente, bajo su presidencia, al gabinete ampliado conformado por todos los ministros de Estado, quienes no serán responsables como conjunto de ninguna política pública ni instrumento administrativo. El Presidente de la República también podrá incorporar ocasionalmente al gabinete ampliado a otros funcionarios públicos del Poder Ejecutivo y a los gobernadores de los departamentos.

La propuesta también atenúa las funciones de Jefe de Gobierno del Presidente de la República. El Presidente de la República sigue siendo el conductor y responsable de las políticas públicas en sus dimensiones estatales (nacionales) y gubernamentales (de un nivel de gobierno). Sin embargo, se ha considerado indispensable que el nexo (y conductor) entre los poderes Ejecutivo y Legislativo sea un jefe de gabinete, designado por el Presidente de la República. También el jefe de gabinete debe ser el operador de la coordinación entre reparticiones y funciones del Ejecutivo. Como se ha planteado antes, esta designación adquiere un carácter definitivo al ser ratificada mediante una “consulta de confianza” realizada por el Ejecutivo al Congreso, hasta en dos ocasiones. El mecanismo permite que tanto el Presidente como el Congreso cuenten con un nexo de su mutua confianza o, en su defecto, se atengan a las consecuencias administrativas y políticas de no haber recabado o no haber otorgado la confianza congresal.

Las funciones previstas para el jefe de gabinete son la coordinación de funciones gubernamentales y la conducción de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El alcance de su nombramiento no implica a los restantes ministros, que siguen bajo responsabilidad del Presidente de la República.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El ministro en funciones de jefe de gabinete será responsable de la coordinación administrativa a través de los ministros en funciones de jefe de gabinete sectorial. En esa virtud, también conducirá las relaciones administrativas y políticas de las funciones Ejecutiva y Legislativa.

En las funciones generales de los ministros debe hacerse énfasis en su relación con una política sectorial, ya sea en el nivel de integrante de un gabinete sectorial, ya como su jefe, papel que desempeña en tanto líder de una política sectorial. La excepción, por el alcance de su papel, es el jefe de gabinete. Todo ministro dirige una política sectorial, de la que es responsable, junto con el jefe de gabinete sectorial que corresponda y en función de la amplitud del tema. En razón de ello, suscribe, junto con el jefe de gabinete sectorial, el jefe de gabinete y el Presidente de la República, los decretos sectoriales correspondientes.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Presidente de la República, el ministro en funciones de jefe de gabinete, los ministros en funciones de jefe de gabinete sectorial y los ministros sectoriales suscribirán los respectivos decretos en función de su alcance temático.

Capítulo IV

Consejo de Estado

La principal función como Jefe de Estado del Presidente de la República es presidir el Consejo de Estado creado por la Constitución. El Consejo de Estado tiene por definición constituirse en la instancia de contribución de todos los poderes del Estado y de los niveles de gobierno a la configuración estratégica de políticas de Estado que no están bajo la responsabilidad exclusiva del Presidente de la República (Relaciones Internacionales y Seguridad Interna) o compartida por éste con otro organismo específico (Seguridad Externa), y de promover las iniciativas legislativas en las competencias nacionales establecidas por la Constitución. El Presidente de la República formulará políticas de Estado de acuerdo con los lineamientos sugeridos por el Consejo de Estado, en las competencias nacionales señaladas por esta Constitución. El enjuiciamiento político al Presidente de la República está relacionado con altos delitos contra la integridad del Estado en esas materias, siendo éstas las únicas causales de enjuiciamiento político.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Se conforma el Consejo de Estado, cuya finalidad será la coordinación entre funciones del Estado, la formulación de orientaciones estratégicas de la política pública estatal que no estén bajo la responsabilidad exclusiva del Presidente de la República o que es compartida por éste con otro organismo específico y la promoción de iniciativas legislativas en materia de competencias nacionales.

El Consejo de Estado está presidido por el Presidente de la República y tiene un número limitado de integrantes, siendo los principales el presidente del Congreso nacional y el presidente de la Corte Suprema de Justicia. Como instancia de coordinación entre poderes del Estado, el consejo podrá convocar ocasionalmente y sin capacidad resolutive a ejecutivos de las municipalidades y las prefecturas. También, bajo la misma modalidad, podrá contar con comisiones sectoriales que vinculen más activamente a los propósitos del consejo con las iniciativas de la población. De facto, se convierte en un organismo o instancia de concertación en temas nacionales. Finalmente, se ha considerado prudente, en la búsqueda de una relación activa con las regiones, facultar a que conformen representaciones en los departamentos y municipios.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Consejo de Estado, presidido por el Presidente de la República, estará conformado por el presidente del Congreso nacional y el presidente de la Corte Suprema de Justicia. De conformidad con la ley, ocasionalmente y a título consultivo, podrá incorporar a prefectos y alcaldes; y, conformar comisiones sectoriales permanentes u ocasionales, de carácter consultivo, en las que podrán integrarse organismos de la sociedad civil. El Consejo de Estado también podrá conformar representaciones para los niveles subnacionales de gobierno, las que aconsejarán acerca de los componentes territoriales que tengan relación con las finalidades del consejo.

Capítulo V

Colegislación

Todos los ministros pueden participar en los procesos legislativos del Congreso nacional, y son responsables ante éste de informar sobre políticas públicas, participar en las deliberaciones y someterse a interpelaciones.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Los ministros de Estado pueden concurrir, personalmente o a través de sus delegados, a los debates del Poder Legislativo; y concurrirán obligatoriamente y de modo personal cuando se trate de una iniciativa del Ejecutivo o a invitación expresa del Poder Legislativo, debiendo retirarse antes de las votaciones. Igualmente, deben responder, en los plazos fijados por la ley, a los pedidos de información acerca de las políticas públicas que formule el Congreso nacional.

La principal fuente de relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo es la legislación. El rol del Poder Ejecutivo como colegislador se concreta, entre otras modalidades, en las iniciativas legislativas. En principio, el Presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo debe ser el encargado de presentar iniciativas de legislación del poder que representa a través de proyectos. Estos proyectos deberán tener un canal único –el Presidente de la República– que asegure la coherencia para que expresen una voluntad orgánica y coherente de esa fracción del Estado. La presentación de proyectos –además de otras formas– lo convierte en colegislador.

Sin embargo, se ha considerado como necesario incrementar las capacidades del presidencialismo boliviano a través de nuevas funciones, lo que no necesariamente implica debilitar al Congreso ni mermar sus capacidades. Se trata de una atribución ordenadora de la gestión pública, que tendrá, como se verá en la parte pertinente, una contraparte en otras atribuciones congresales. La capacidad colegisladora se incrementa en la medida en que pueda preverse como atribución exclusiva del Presidente de la República la presentación de proyectos que tengan relación con las

competencias nacionales referidas a asuntos fiscales, seguridad interna y externa y división política de la República. Caben varias explicaciones.

Un razonamiento similar al observado para asuntos fiscales debe observarse en temas relativos a seguridad y división política. Las iniciativas legislativas en materia de seguridad deben, en última instancia, ser una facultad reservada para el Presidente de la República, no obstante que su punto de arranque debe ser siempre el Consejo de Seguridad Nacional. Obviamente, este procedimiento es la consecuencia de una concepción de la seguridad como una política que concierne al conjunto de la nación, y cuya ineficacia entraña un alto riesgo de ineficacia para la preservación de la seguridad, perder la conducción nacional o someterla a consideraciones regionales o particulares. También las iniciativas legislativas que se relacionen con la modificación de la división político-territorial de los departamentos deben tener un origen en la autoridad nacional. Obviamente, estas iniciativas legislativas deben tener respaldo y garantía de cumplimiento de los requisitos fijados por la Constitución para la creación y modificación de unidades subnacionales y límites político-territoriales a nivel departamental.

RECOMENDACIÓN

Artículo . En materia legislativa, es facultad del Presidente de la República:

Adoptar iniciativas para la formulación de leyes relativas a las competencias nacionales, siendo su atribución exclusiva, los proyectos sobre competencias nacionales fiscales, seguridad interna y externa y división política de la República a nivel departamental.

La promulgación de leyes nacionales debe ser la única atribución que quede en manos del Ejecutivo. Por un lado, en la parte correspondiente, debe quedar claramente establecida la sanción en el Poder Legislativo; y, por otro lado, debe quedar abierta la posibilidad de que exista algún tipo de “legislación departamental” que no corresponda promulgar al Presidente de la República sino a los ejecutivos departamentales¹³⁸. Obviamente, esta modalidad deberá estar prevista en el capítulo respectivo a las modalidades y jerarquías de las leyes. Dentro de las leyes nacionales deberá considerarse las leyes de armonización entre legislación nacional y legislación departamental, de darse el caso de un régimen territorial de autonomías departamentales.

¹³⁸ Una de las definiciones centrales de un régimen territorial de autonomías departamentales son los alcances de la capacidad legislativa del gobierno departamental. Esto podría llegar hasta la formulación de leyes departamentales / regionales, que podrían consistir en una forma más profunda y de alcance territorial de la reglamentación o la creación propiamente dicha de normas dentro de marcos especificados en la Constitución.

RECOMENDACIÓN

Promulgar las leyes nacionales sancionadas mediante el procedimiento legislativo previsto en la Constitución y la ley.

La facultad reglamentaria del Presidente de la República debe mantenerse, de modo congruente, con la atribución legislativa regular exclusiva del Congreso nacional, por un lado; y con la reorganización de la producción normativa como consecuencia de la instalación de un régimen territorial de autonomías departamentales, por el otro. La capacidad reglamentaria de alcance regional debe estar claramente ubicada en la Presidencia de la República, mientras que las formas reglamentarias de alcance departamental –en una reorganización autonómica– deben transferirse al organismo legislativo departamental autonómico, en consonancia, a su vez, con las características y alcances que tendrá esa producción legislativa. Este tema deberá ser parte de las disposiciones constitucionales relativas a la jerarquía, el orden, las características y los alcances de las leyes.

RECOMENDACIÓN

Reglamentar, con alcance nacional, en un plazo de hasta seis meses luego de promulgada una ley nacional.

El Presidente de la República deberá disponer de la capacidad de veto total o parcial. El disponer de los dos tipos de veto proporciona al Poder Ejecutivo una indudable fortaleza en la capacidad colegisladora. La utilización del veto no debe entenderse desde la óptica clientelar del chantaje jurídico o político. Se trata de un juzgamiento a la luz de las necesidades de conducción de la política pública que, en el marco de la Constitución y mediante una forma razonada, dentro de una práctica deliberativa, se argumenta ante el Congreso, tendiendo a lograr su allanamiento a las razones del veto. Se trata de evitar que cualquier tipo de veto que ejerza el Presidente de la República se convierta en el inicio de un conflicto de poderes; por el contrario, se busca que se transforme en un instrumento de colaboración. Se entiende que el veto es la culminación, casi por necesidad, de una presencia del Ejecutivo en los debates parlamentarios. El ejercicio de la mayoría en el Congreso nacional es el recurso final de un proceso deliberativo, que debe tener pasos y procedimientos previstos en la legislación orgánica del Poder Legislativo, la misma que deberá constar en la Constitución. En casos determinados, la legislación para el ámbito nacional, por ejemplo, deberá recibir el apoyo de bloques, dentro de una dinámica de incentivos y necesidades prevista por la Constitución.

RECOMENDACIÓN

Vetar total o parcialmente las leyes nacionales que juzgue necesario para la conducción de la política pública en el marco de la Constitución, mediante argumentos expuestos ante el Congreso.

La definición de “veto total” sólo admite, como opciones, el archivar el proyecto o, en su defecto, la insistencia por parte del Congreso en el proyecto en su integralidad. No se abre la opción de reformas al proyecto, sino que la naturaleza del veto total es la inaceptabilidad del proyecto en su esencia. Las condiciones de la insistencia son la aglomeración de fuerzas parlamentarias en tal magnitud, que resulten suficientemente representativas y fuercen al Ejecutivo a la aplicación de la ley que antes vetó. Evidentemente, el supuesto es que exista un alto sentido cívico, público y republicano en las dos funciones, que permita la aceptación política –en el sentido de acuerdos que permitan un gobierno común en paz– tanto del veto como de una eventual insistencia. Las condiciones de la insistencia pueden ser, por un lado, un período de tiempo entre el veto total y la insistencia, por ejemplo, de un año en el que se produzcan dos correlaciones políticas en el Congreso nacional y se pueda medir la justeza del proyecto en dimensiones nacionales; y, por otro lado, la anuencia de una clara mayoría, por ejemplo, de dos tercios de los integrantes del Congreso (en cualquier modalidad –unicameral o bicameral–, dependiendo de la forma por la que se opte).

La contraparte del veto total es que, al haberse producido las condiciones políticas para la insistencia, el Presidente de la República debe allanarse, con sentido de Estado, a su aplicación. Esta consideración, junto con la prohibición de presentar un proyecto de similares características por la vía que fuere, pondrá en juego un sistema de contrapesos suficiente para abrir la vía del veto total.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Presidente de la República deberá promulgar, sin más trámite, los proyectos de ley que hubiesen recibido veto total y sean objeto de insistencia por parte del Congreso.

Existe la posibilidad de dos tipos de veto parcial. Por un lado, aquel que implica la devolución y eventual reforma de sólo una fracción del proyecto original, sin que se afecte su coherencia. Por otro lado, aquel que implica la devolución de todo el proyecto, siendo que su reforma implica concordancias de fondo en el conjunto del proyecto.

La definición del ‘veto parcial’ ejercido por el Presidente de la República supone una invitación a la concertación. Por un lado, implica que el proyecto, en su esencia, no ha sido afectado por las reformas introducidas en el Legislativo. Por el otro lado, que es posible una conciliación, razonadamente propuesta por el Ejecutivo en su veto, o mediante la insistencia, que deberá reunir un amplio consenso político. La salida intermedia, una reforma originada en el Legislativo, que trasciende a las reformas originales que fueron materia de veto parcial, significa el retorno del

proyecto a su momento inicial, como cualquier otra iniciativa, obviamente, con el antecedente de la argumentación de los dos poderes.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Presidente de la República deberá procesar, según sea el caso, la respuesta al veto parcial, que en uso de sus facultades hiciera a un proyecto de ley. En caso de allanamiento a las observaciones del Ejecutivo, lo promulgará inmediatamente. En el caso de reforma y nueva formulación del articulado vetado, deberá evaluar la conservación de la esencia del proyecto original. En caso de reforma substancial o insistencia, el Ejecutivo devolverá el proyecto para que observe el trámite de un nuevo proyecto.

Se ha considerado necesario facultar al Presidente con ciertas posibilidades legislativas extraordinarias, sujetas a condiciones especiales. No se trata de producir un desbalance de poder en materia legislativa, sino de entregar instrumentos de funcionamiento para la gestión pública al Presidente de la República, que redunden en mayor eficiencia. Son necesarias una concepción y una redacción constitucional precisas, que eviten el uso políticamente inadecuado de estos instrumentos.

Las facultades legislativas extraordinarias del Presidente de la República son la *legislación de urgencia* y la *legislación de emergencia*. Ambos casos están sujetos a la aprobación del Congreso nacional y a condiciones específicas.

La legislación de urgencia está concebida como la capacidad del Presidente de la República para presentar proyectos de ley en materia económica, que deben ser necesariamente tratados por el Congreso nacional dentro de los 30 días calendario inmediatos a su presentación y remitidos al Presidente de la República para su aprobación o reprobación. La presentación de un proyecto de legislación de urgencia conlleva la convocatoria a una reunión –a más tardar ocho días luego de su presentación, y con esta sola materia– del Congreso nacional en la instancia que corresponda. En caso de no hacerlo, entrará automáticamente en vigencia. Estos proyectos deberán estar debidamente justificados en su inscripción en la materia económica y, dentro de esta materia, pueden ser impugnados ante el Tribunal Constitucional. El Presidente de la República podrá ejercer esta facultad solamente en dos oportunidades en el transcurso del período presidencial.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley en materia económica con carácter de urgencia, los que deberán ser necesariamente tratados, aprobados, reformados o improbados por el Congreso nacional dentro de los 30 días calendario inmediatos a su presentación y remitidos al Presidente de la República para su promulgación o veto. Los proyectos de ley de urgencia económica conllevan la convocatoria a una reunión del Congreso nacional, en la instancia

que corresponda, a más tardar ocho días luego de su presentación, con esta sola materia. En caso de no hacerlo, el proyecto de ley se considerará aprobado y entrará automáticamente en vigencia. Estos proyectos deberán estar debidamente justificados en su inscripción en la materia económica; dentro de esta materia, pueden ser impugnados ante el Tribunal Constitucional. El Presidente de la República podrá ejercer esta facultad solamente durante dos veces en el transcurso del período presidencial.

La legislación de emergencia está concebida como la capacidad del Presidente de la República para dictar un decreto ley de vigencia inmediata. La dictación de un decreto ley de emergencia conlleva la convocatoria a una reunión del Congreso nacional, con esta sola materia, en la instancia que corresponda cuando más ocho días luego de su presentación. En los 30 días calendario inmediatos a su presentación, el Congreso nacional deberá ratificarlo o negarlo, sin que precise de intervención presidencial. En caso contrario, su vigencia se prolongará bajo las condiciones de una legislación ordinaria. En el caso de negativa congresal, el decreto ley de emergencia dejará de tener efecto jurídico a partir de ese momento. La facultad de emitir un decreto ley de emergencia puede ser utilizada bajo condiciones especiales de emergencia ligadas a la seguridad externa y a las catástrofes naturales. Estos decretos ley de urgencia deberán estar debidamente justificados por las antedichas condiciones, justificación que puede ser impugnada ante el Tribunal Constitucional.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Presidente de la República podrá dictar decretos ley con el carácter de emergencia, los que tendrán vigencia inmediata, en materias relacionadas con graves catástrofes naturales o conmociones internas o externas. La dictación de un decreto ley de emergencia conlleva la convocatoria a una reunión, cuando más ocho días luego de su presentación, del Congreso nacional en la instancia que corresponda, para tratar esta sola materia. En los 30 días calendario inmediatos a su presentación, el Congreso nacional deberá ratificarlo o negarlo. De no hacerlo, su vigencia se prolongará bajo las condiciones de una legislación ordinaria. En el caso de una negativa del Congreso nacional, el decreto ley de emergencia dejará de tener efecto jurídico a partir de ese momento. Los decretos ley de urgencia deberán incluir una justificación, la que puede ser impugnada ante el Tribunal Constitucional.

Capítulo VI

El Presupuesto General de la Nación

En la Constitución, el tema del Presupuesto General de la Nación puede formar parte del régimen económico o del Poder Ejecutivo. En todo caso, los actores centrales son, para la propuesta, el Ejecutivo, y para la aprobación y evaluación, el

Congreso. Existen principios que deben ser observados y que sucintamente son los siguientes:

- 1 Reducir sustantivamente el nivel de clientelismo gubernamental y legislativo en la asignación sectorial y territorial.
- 2 Bajar los niveles de discrecionalidad del Ejecutivo en su ejecución, en especial en los cambios de partidas y su asignación, contrariando el proceso legislativo y produciendo una manipulación político-partidista.
- 3 Sujetar su formulación a criterios estatales modernos y congruentes con la nueva organización del Estado: sumar a las clasificaciones sectoriales las clasificaciones territoriales de ingresos y gastos.
- 4 Darle una estructura legislativa, en que la contravención y el delito sean sancionados.
- 5 Toda creación de egresos deberá implicar la creación de ingresos en la misma proporción.
- 6 Deberá pretender el equilibrio fiscal.
- 7 El proyecto deberá consultar criterios de disciplina fiscal a nivel del presupuesto central y de estímulo en los presupuestos de los niveles subnacionales de gobierno.
- 8 Deberá plantearse criterios claros para la formulación y aprobación, tales como los objetivos de desarrollo humano y económico, equidad territorial, discriminación positiva de género, etcétera.
- 9 Formular criterios de evaluación del gasto: criterios de transparencia del gasto y criterios de evaluación de la calidad del gasto, esto es, de consecución de objetivos de calidad del desarrollo y de metas cuantitativas fijadas.
- 10 Otros que provengan de la Ley de Presupuesto.

El orden y la disciplina fiscal deben ser capacidades claramente localizadas en el aparato público. Se trata de la sanidad fiscal en la Caja Nacional de Salud, pero también en las relaciones fiscales intergubernamentales. Este tema –la disciplina fiscal intergubernamental y de los niveles subnacionales de gobierno– es una necesidad nacional, cuya responsabilidad de control y de autolimitación –dentro de las decisiones nacionales de preservación del capital social local– debe corresponder al Ejecutivo. Como es obvio, también le corresponda la sanción por el descontrol que pudiese observarse o por la no vigilancia del interés nacional en las relaciones financieras públicas.

Es evidente que cuando las funciones legislativas cuentan con una capacidad especialmente impositiva, pueden deslizarse a creaciones o supresiones no técnicas o que se relacionan con presiones políticas o territoriales, que terminan anarquizando y tornando en sustancialmente injusto, desde una infinidad de preasignaciones, el

gasto público y, fundamentalmente, la inversión pública. Se trata de guardar coherencia con la asignación presupuestaria, ligada a las necesidades sectoriales y territoriales, en base a que el Presupuesto General de la Nación es virtualmente el único instrumento de reasignación de recursos viable a cargo directamente del Ejecutivo.

Si se aprobase un régimen territorial de autonomías departamentales, la atribución presidencial en análisis no debería alterarse. El supuesto es que cualquier forma fiscal subnacional debe partir de una base única a partir de la cual puedan producirse decisiones fiscales subnacionales, de uso exclusivo en los territorios. Asimismo, se supone que existirá una forma financiera de manejo de la equidad territorial y que se perseguirá una clara definición de los recursos públicos nacionales.

La antedicha atribución presidencial debe ser correlativa a otras, de naturaleza constitucional, que deberán formar parte de las disposiciones del régimen económico y que, fundamentalmente, tengan relación con la necesidad de preservar los equilibrios presupuestarios, en especial los recursos con los que se alimenta y con los egresos que demandan actividades nuevas y de arrastre. Así, nuevas demandas de financiamiento al Presupuesto deberán contemplar, por disposición constitucional, fuentes nuevas de provisión de recursos que no sean recursos nacionales naturales.

El Proyecto de Presupuesto deberá cumplir ciertos requisitos, tales como la presentación, dentro del último trimestre del ejercicio que termina, la justificación conceptual y ligada al Plan Nacional de Desarrollo, el incumplimiento por parte del Ejecutivo en la presentación de la proforma y el incumplimiento del Legislativo en aprobarlo un mes calendario después de su presentación, pondrá en vigencia el Presupuesto del periodo que termina.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Elaborar y remitir, para su aprobación en el Congreso nacional, el proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, acompañada de una justificación acerca de los objetivos de desarrollo económico, social y territorial perseguidos en relación con los objetivos de desarrollo humano formulado por el Plan Nacional de Desarrollo. Contendrá, adicionalmente, orientaciones que atenúen la disparidad territorial, étnica y de género.

El Congreso podrá realizar cambios en los rubros generales de gasto del Proyecto del Presupuesto General de la Nación, hasta en un 15% de cada uno de ellos, sin alterar su monto global. No podrá alterar la distribución de partidas presupuestarias, para evitar toda forma de clientelismo. Tampoco podrá realizar asignaciones a organismos subnacionales ni particulares.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Congreso podrá realizar cambios en los rubros generales de gasto del Proyecto de Presupuesto General de la Nación, hasta en un 15% de cada uno de ellos, sin alterar su monto global. En caso de hacerlo, deberá crear las rentas correspondientes en acuerdo con el Ejecutivo. La remisión del Proyecto deberá hacerse durante el tercer trimestre del año calendario y su aprobación deberá realizarse hasta el 15 de diciembre de cada año. El Presidente de la República promulgará el proyecto remitido por el Congreso.

El Presidente de la República promulgará, con el valor de una ley, el Proyecto aprobado por el Congreso nacional. En la ejecución no podrá realizar ninguna alteración de las partidas presupuestarias sino hasta en un 15%, siendo responsable el ministro correspondiente, con la sanción de destitución previa comprobación y resolución parlamentaria.

RECOMENDACIÓN

Artículo . En la ejecución presupuestaria, el Presidente de la República no podrá modificar las partidas presupuestarias sino hasta un 15%, debiendo el ministro responsable ser sancionado con la destitución, previa comprobación del Congreso nacional aceptada por la mayoría absoluta de sus integrantes.

El Proyecto de Presupuesto contendrá una sugerencia de criterios de evaluación de la calidad del gasto por parte del Ejecutivo, los que deberán ser debatidos por el Congreso nacional. A su vez, como consecuencia de la evaluación de la calidad del gasto efectuada por el Congreso nacional, éste formulará recomendaciones al Ejecutivo, las que deberán realizarse antes de la elaboración del siguiente ejercicio presupuestario.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El ministro en funciones de jefe de gabinete propondrá al Congreso nacional criterios para la evaluación anual de la fidelidad y la calidad del gasto presupuestario del ejercicio anterior, durante el segundo trimestre del año siguiente al ejercicio. El Congreso nacional hará recomendaciones para el siguiente ejercicio.

Capítulo VII

Estado de excepción

El decreto del estado de excepción es una medida precisa que debe adoptarse en conformidad con los requisitos establecidos por la Constitución, especialmente en la justificación de las garantías constitucionales suspendidas. Este decreto será

ratificado o rectificado por el Congreso extraordinario que para el efecto convoque el Presidente de la República y que deberá reunirse, cuando más, 15 días después de su expedición. Si en el término de 15 días el Congreso Extraordinario no lo hubiese tratado y ratificado o rectificado, se lo entenderá como vigente en los términos del decreto. Como se puede observar, el estado de excepción hace relación a territorios determinados y a la suspensión justificada de determinadas garantías constitucionales. Pero, a la vez, no se prevé mecanismos especiales de preservación del orden, quedando expresamente abolida la figura del ‘residenciamiento’.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción hasta por treinta días, en los departamentos o municipios que lo considere, en conformidad con los requisitos establecidos por la Constitución, especialmente en la justificación de las garantías constitucionales suspendidas. Este decreto será ratificado o rectificado por el Congreso nacional en la instancia que corresponda, la que será convocada por el presidente del Congreso nacional cuando más ocho días luego del inicio del estado de excepción. Si en el término de 15 días el Congreso Extraordinario no lo hubiese tratado y ratificado o rectificado, se lo entenderá como vigente en los términos del decreto.

La pertinencia del estado de excepción es una valoración política especialmente sensible, que debe ser realizada con criterios de Estado. En primera instancia, es necesario entregar una facultad adicional –la prórroga por una sola vez– al Presidente de la República para que evalúe la duración de la situación de excepcionalidad. Esta evaluación seguramente estará apegada a la conservación de principios democráticos regulares. Como mecanismo de control, las siguientes prórrogas deberán ser aprobadas por el Congreso.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Presidente de la República podrá renovar por una sola vez el decreto de estado de excepción. Pasado ese período, deberá hacerlo con aprobación del Congreso nacional mediante el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes.

Otro mecanismo necesario de la situación de excepcionalidad en la vida democrática es la evaluación del período en que estuvieron suspendidas algunas garantías constitucionales y de las condiciones de su restablecimiento.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Al terminar la vigencia del estado de excepción, se restablecerán las garantías constitucionales suspendidas, debiendo observarse todos los procedimientos regulares. El Presidente de la República, en el término de 15 días, deberá informar al Congreso nacional sobre los resultados del estado de excepción en el restablecimiento del orden público y de la suspensión y restablecimiento de las garantías constitucionales.

Otras facultades adicionales a la suspensión de algunas y precisas garantías constitucionales es, por la emergencia, soslayar el mecanismo de determinación del volumen de la fuerza pública.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Durante el estado de excepción, el Presidente de la República podrá aumentar el número de efectivos de la fuerza pública.

Capítulo VIII

Cesación simultánea del cargo

La figura de la consulta de confianza queda perfeccionada con la de cesación del cargo simultánea del Presidente de la República y de los legisladores. Esta figura, trabajada actualmente para varios países y que fue puesta en práctica en Bolivia, establece una sanción ante la incapacidad de encontrar acuerdos entre los principales poderes del Estado o es la consecuencia del reconocimiento de la imposibilidad de encontrar una articulación positiva entre las funciones. Los actores políticos incapaces de producir un gobierno único bajo métodos de no confrontación, esto es, basados en la “buena política”, deben renovarse mediante la comparecencia popular.

La particularidad del diseño que proponemos es que la posesión del Presidente de la República transitorio hasta el cambio de mando con un Presidente electo opere sin mediación de ninguna institución y, en ningún caso, del Congreso nacional involucrado en la figura de cesación del cargo. El Presidente encargado de llamar a elecciones se posesiona en virtud y con la fuerza de la disposición constitucional. Obviamente, se trata de evitar distorsiones de procedimiento, más aun cuando se produce una situación de relativo congelamiento institucional o, más bien, de dirección de las instituciones. Sin embargo, desde el punto de vista normativo, la Presidencia de la República y el Congreso nacional conservan intactas sus funciones, atribuciones y obligaciones.

A su vez, también respecto de los legisladores, la figura tiene algunas complejidades. Los legisladores cesan en sus funciones con fecha adelantada. Esto es, han dejado de ser legisladores por fuerza de la Constitución, situación que ocurre con fecha adelantada y se ejecuta en la fecha en que se cambia el mando presidencial y se posesiona a los nuevos legisladores. Este mecanismo tiende a evitar las “auto prórrogas”, que puedan buscarse con apoyo o no de la población u organizaciones.

La cesación del cargo es simultánea, con la diferencia de que el recambio de los legisladores opera luego de que se ejecuta la campaña presidencial y de legisladores, pero amparada por el funcionamiento del Congreso nacional, garantía de la vigencia de la democracia.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Si en el lapso de un año se produjeren dos consultas de confianza del Presidente de la República para el nombramiento del ministro en funciones de jefe de gabinete y éste no recibe la expresión de confianza del Congreso; y, a su vez, el Ejecutivo veta totalmente dos proyectos de ley, automáticamente se producirá la cesación del cargo del Presidente de la República y de los legisladores.

Producida la cesación automática del cargo, el presidente de la Corte Suprema de Justicia asumirá sin más trámite el cargo de Presidente de la República, según el procedimiento previsto. Del mismo modo, de forma automática, queda anticipadamente declarada la cesación del cargo para los legisladores, la misma que se ejecutará improrrogablemente junto con el cambio mando presidencial luego de las elecciones de Presidente de la República y de legisladores.

Alternativas de reforma al articulado constitucional del Poder Legislativo

La propuesta de reforma planteada se enmarca en los objetivos de institucionalización de la diversidad social, la relegitimación de la política, sobre todo en términos de transparencia y eficiencia y, finalmente, la construcción de una gobernabilidad sostenible.

En el caso del Poder Legislativo, los objetivos específicos tienden fundamentalmente a lograr claridad en la separación y coordinación de poderes en la lógica de un sistema híbrido, delimitar las funciones de legislación y fiscalización y mejorar la calidad de representación y participación. Las reformas propuestas para el Poder Legislativo se ubican en distintas dimensiones. Consideramos que, en el caso del Legislativo, no se requiere incorporar cambios estructurales y de grandes dimensiones, sino un conjunto de ajustes precisos e innovadores que se orientan a mejorar su desempeño institucional y político, así como su relación con la sociedad civil.

En relación con la gestión de los legisladores, es decir, los actores políticos que conforman este poder del Estado, se requiere poner atención en los actuales problemas políticos relacionados con la participación y la representatividad, así como con la debilidad institucional y la ineficiencia en el cumplimiento de sus funciones. Cabe remarcar que no todos los problemas merecen un tratamiento

constitucional; muchos de ellos, sobre todo referidos al funcionamiento y organización del Congreso nacional, son materia de la Ley Orgánica del Congreso Nacional o de reglamentos internos. Sin embargo, se requiere replantear las líneas generales en la norma constitucional.

Con respecto a la gestión del Parlamento, proponemos establecer con mayor claridad las atribuciones de ambas cámaras y del Congreso, así como mejorar los sistemas de procesamiento de leyes y fiscalización, para lograr una mayor eficiencia y eficacia legislativa y, en términos políticos, promover y facilitar la generación de acuerdos programáticos que conduzcan a mejorar la gobernabilidad.

Capítulo I

Los legisladores

Ningún ciudadano podrá ser candidato simultáneamente a dos cargos electivos del Parlamento, ni representar a más de una circunscripción electoral al mismo tiempo. En la actualidad es posible la postulación a dos cargos (senador y diputado), e inclusive se le permite optar de acuerdo a su preferencia en caso de resultar electo en ambos. Consideramos que se debe partir del principio de compromiso que asume el futuro representante respecto de un electorado en particular, y cumplir con él en caso de ser electo.

Sin embargo, la candidatura a legislador y la de Presidente de la República pueden ser compatibles pues, de no ser electo Presidente, la opción por una candidatura parlamentaria le permite acumular experiencia en la función pública y en el mediano plazo redundar en la construcción de liderazgos más fuertes y con posibilidades de crecimiento. Esta estrategia suele ser utilizada por partidos minoritarios que están concientes de su imposibilidad de acceder a la primera magistratura en sus primeras incursiones en la competencia electoral, pero que pueden acumular experiencia política en el Parlamento para luego acceder al Ejecutivo.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Sólo se podrá postular a un cargo electivo a la vez. Se exceptúa la candidatura simultánea para Presidente de la República y legislador.

Uno de los aspectos más cuestionados por la ciudadanía es la existencia de suplencias de los legisladores, dada su inoperancia y sobre todo porque perciben una remuneración aparentemente sin ninguna justificación. Sin embargo, los suplentes han estado cumpliendo labores especialmente en las brigadas regionales. No obstante, dada la necesidad de reducir el gasto legislativo, mejorar la eficiencia y

recuperar credibilidad ciudadana, consideramos necesario eliminar las suplencias. La forma de encarar la vacancia de un legislador titular se realizará considerando a los candidatos no electos, según el orden de inscripción en la lista correspondiente al partido del legislador electo. En el caso de los uninominales, se establece la suplencia sin remuneración y sin funciones asignadas mientras ejerza su mandato el candidato titular, es decir, únicamente con fines de reemplazo.

RECOMENDACIÓN¹³⁹

Artículo. Las vacancias de los legisladores serán suplidas por los candidatos no elegidos, según el orden de inscripción en la lista. Los legisladores originados en una circunscripción uninominal se elegirán junto con un suplente, el que tendrá solamente fines de reemplazo, y en tanto no asuma como titular, no tendrá la calidad ni la remuneración de los legisladores titulares.

La duración del mandato de los legisladores es igual y simultánea al período presidencial. El sistema de renovación también seguirá los mismos criterios. Las elecciones de legisladores son concurrentes con elecciones presidenciales, pero mediante candidaturas presentadas en listas independientes. En ambas cámaras el mandato es por cinco años y su renovación es total.

Consideramos que las renovaciones parciales a media gestión pueden provocar inestabilidad, puesto que el reforzamiento de la oposición mediante el voto podría favorecer a la ingobernabilidad. Ante esta posibilidad, en nuestra recomendación se ha sacrificado un tipo de incentivo a la renovación en aras de la gobernabilidad del Poder Ejecutivo.

RECOMENDACIÓN

Artículo. Los legisladores ejercerán sus funciones por cinco años, en la misma fecha del Presidente de la República.

En la lógica moderna de separación de cámaras con fines funcionales y representativos, y no como jerarquías, consideramos que los requisitos para ser senador o diputado deben ser los mismos para ambos, es decir, ser ciudadano boliviano, haber cumplido los deberes militares (en el caso de los varones), tener veinticinco años de edad cumplidos el día de la elección y ser postulado por un partido político o agrupación ciudadana en la forma determinada por la Constitución y las leyes, además de no estar comprendido en las causales de

¹³⁹ Otra opción es mantener las suplencias pero sólo con fines de reemplazo:

ALTERNATIVA I.

Artículo. Los legisladores se elegirán junto con un suplente, el que tendrá solamente fines de reemplazo y no gozará de ninguna calidad ni remuneración de los legisladores titulares

inelegibilidad que rigen en la Constitución; de este modo se elimina el actual criterio discriminador de la edad. En el caso de los diputados uninominales se requiere, además, una residencia mínima en la circunscripción a que representa de por lo menos dos años previos a la elección, con el fin de reforzar el carácter representativo respecto del territorio en que postula.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Requisitos para ser legislador:

Ser ciudadano boliviano

Haber cumplido los deberes militares

Tener veinticinco años de edad cumplidos al día de la elección.

Ser postulado por un partido político o agrupación ciudadana en la forma determinada por la Constitución y las leyes

No estar comprendido en las causales de inelegibilidad.

Para ser diputado elegido mediante circunscripción uninominal, se precisa además de los requisitos generales para ser legislador, una residencia mínima en la circunscripción a que representa de al menos dos años previos a la elección.

Es preciso establecer a nivel constitucional, con mayor rigurosidad, las condiciones de elegibilidad para las candidaturas al Congreso nacional. Si bien la Constitución actual establece algunos criterios válidos, consideramos que es necesario precisar estas categorías, que podrían sintetizarse en inhabilitar a funcionarios públicos con jurisdicción y con autoridad ejecutiva, militares en servicio activo y eclesiásticos con jurisdicción¹⁴⁰, que no renuncien a sus funciones por lo menos 180 días antes de la elección. Esta ampliación del tiempo en relación con el que determina la actual Constitución (60 días), responde a la necesidad de definir una clara separación entre su compromiso y funciones anteriores y su habilitación para un nuevo cargo electivo, con el fin de que la función a que aspira no se contamine con la función anterior.

Al mismo tiempo, contratistas de obras y servicios públicos, concesionarios y administradores de bienes y servicios públicos, así como recaudadores de fondos públicos, no pueden habilitarse como candidatos mientras no culminen sus

¹⁴⁰ Propuesta de Milenio en Urioste, 2003.

contratos con el Estado¹⁴¹. Consideramos que, además, se debe establecer una penalidad para quienes no cumplan con estos requisitos en caso de que sus candidaturas continúen después de los plazos previstos para su regularización. También estarán inhabilitados representantes de empresas y/o gobiernos extranjeros.

RECOMENDACIÓN

Artículo . No podrán ser candidatos a legisladores:

- I. *Los funcionarios públicos, los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo, los ministros de cualquier culto y los comunicadores sociales en ejercicio en un medio, salvo que renunciaren ciento ochenta días antes de la elección.*
- II. *Los contratistas de obras y servicios públicos; y los administradores, gerentes y directores, mandatarios y representantes de empresas o sociedades en que tenga participación el Estado, mientras no culminen sus relaciones económicas con el Estado.*
- III. *Los representantes de empresas y/o gobiernos extranjeros.*
- IV. *Los que hayan ejercido el cargo de ministros de Estado durante regímenes dictatoriales.*
- V. *Los que hubiesen sido condenados mediante sentencia judicial a pena privativa de libertad.*

La reelección indefinida de los legisladores también merece una especial atención, en el sentido de que, al mismo tiempo que permite al legislador reelecto adquirir experiencia en las labores parlamentarias y cierta profesionalidad en el cumplimiento de las funciones y le otorga continuidad a la labor legislativa, la excesiva permanencia en un cargo deriva en ausencia de renovación política en ese y otros niveles de representación. Uno de los principales problemas del sistema de representación boliviano es la ausencia en la renovación de liderazgos, que tiene directa relación con las lógicas que rigen dentro de los partidos –ausencia de democracia interna, escasa renovación de dirigentes y liderazgos prácticamente vitalicios, entre otros– y la constitución de “feudos” en torno a los cuales se reproduce permanentemente el poder.

Por tanto, consideramos que la renovación parlamentaria favorecería de manera considerable a cambiar estas lógicas y a fomentar la formación y capacitación de nuevos liderazgos. Sin embargo, la idea es combinar criterios de continuidad y

¹⁴¹ Propuesta del Concejo Ciudadano en *op. cit.*

renovación. En tal sentido, se podría permitir la reelección del legislador sólo por dos veces más de forma continua o tres de manera interrumpida, con lo cual, si un candidato es reelecto, podría mantenerse o retornar al Congreso nacional y cumplir un mandato por tres períodos como máximo, es decir, por un término de quince años.

Además, en lo posible, los criterios de renovación en el Congreso nacional deben tender a la congruencia con respecto a los criterios de renovación del mandato presidencial. No hemos propuesto la prohibición de la reelección porque estamos concientes de la incapacidad de generación rápida de nuevos liderazgos y por la necesidad de conservar el capital social y de conocimiento acumulado por los legisladores.

RECOMENDACIÓN¹⁴²

Artículo . Los legisladores podrán ser reelegidos por dos veces de manera inmediata o tres de forma discontinua.

El desplazamiento entre cargos públicos es uno de los problemas principales de crítica ciudadana, fuente de clientelismo y posibilidad de cooptación a los legisladores por el Ejecutivo, además de generar confusión de roles. Una autoridad elegida por voto popular debe cumplir con el mandato determinado por los electores que depositan en él su confianza y voluntad de delegar poder. Por tanto, no es posible que éstos, una vez que acceden al Congreso nacional, dejen sus funciones para ocupar otros cargos en el ámbito público –como ministerios, embajadas u otros–. Es necesario establecer su incompatibilidad con cualquier otro cargo público durante el periodo de su mandato; en caso de que aceptaran otro cargo, no podrán retornar al Congreso nacional hasta la finalización del periodo, con excepción del ejercicio de la cátedra universitaria, que prácticamente en la totalidad de las constituciones latinoamericanas es compatible con un cargo electivo.

RECOMENDACIÓN

¹⁴² Dependiendo de si se pretende otorgar mayor peso a la continuidad o a la renovación se tienen las siguientes opciones:

ALTERNATIVA 1

Artículo . Los legisladores podrán ser reelectos por una vez de manera consecutiva..

ALTERNATIVA 2

Artículo . Los legisladores podrán ser reelectos por una vez luego de un periodo.

ALTERNATIVA 3

Artículo . Los legisladores podrán ser reelectos indefinidamente.

Artículo . El mandato de los legisladores es único y excluyente. Los legisladores que aceptasen desempeñar otras funciones públicas deberán renunciar a su cargo.

Se exceptúa de la dedicación exclusiva al cargo de legislador el ejercicio de la cátedra universitaria.

Otro tema que consideramos que debe ser enunciado a nivel constitucional es la remuneración de los legisladores. El aspecto más importante que pretendemos evitar es la discusión y decisión sobre las dietas parlamentarias en el seno del propio Congreso, porque obviamente, como ha estado sucediendo, cada incremento es percibido por la ciudadanía como un acto de corrupción y sujeto a intereses particulares. Si bien el tema de la remuneración constará en la Ley Orgánica del Congreso nacional¹⁴³, su inclusión en la norma constitucional permitirá contar con un parámetro fijo en relación directamente proporcional con los cargos del Poder Ejecutivo. En ese sentido, se sugiere establecer como criterio el 80% del salario de un ministro de Estado, regulado de manera automática. La referencia salarial no implica, de ninguna manera, un correlato jerárquico.

Por otra parte, los legisladores se ubicarán en la categoría de funcionarios públicos, sin derechos laborales para todos los efectos legales.

RECOMENDACIÓN¹⁴⁴

Artículo . Los legisladores recibirán como única remuneración un monto equivalente al 75% de la remuneración de un ministro de Estado. Para todos los efectos legales, los legisladores no gozarán de derechos laborales.

Con el fin de transparentar la gestión legislativa y evitar explícitamente la posibilidad de negocios con el Estado, se prohíbe la relación contractual de los legisladores con el ámbito público. El incumplimiento de dichas disposiciones tendrá la máxima sanción, y para su cumplimiento se acudirá a la Comisión de Ética del Congreso.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Los legisladores no podrán tener ninguna relación contractual con el Estado. La contravención a esta disposición importa la pérdida del cargo previo informe de la Comisión de Ética y por resolución de la respectiva cámara con mayoría absoluta votos. Entre el informe y la resolución deberá mediar un plazo máximo treinta días.

¹⁴³ Actualmente está en discusión un Proyecto de Ley Orgánica del Congreso nacional.

¹⁴⁴ El monto puede variar, pero manteniendo siempre un parámetro fijo.

ALTERNATIVA 1

Artículo . Los legisladores recibirán como única remuneración un monto menor que la remuneración de un ministro de Estado. Para todos los efectos legales, los legisladores no gozarán de derechos laborales.

Un tema que está presente en otras constituciones latinoamericanas y que nos parece pertinente incluir en la boliviana es el relacionado con las prohibiciones explícitas a la gestión de los parlamentarios, en sentido de impedir a los legisladores inmiscuirse (por medio de gestiones) en asuntos de competencia privativa de los poderes Ejecutivo y Judicial, niveles subnacionales de gobierno o empresas que tengan relaciones económicas con el Estado. La finalidad es evitar el prebendalismo y la corrupción. La sanción es la destitución del legislador correspondiente.

RECOMENDACIÓN

Artículo. Mediante la aplicación del Código de Ética, serán destituidos los legisladores que ofrezcan, tramiten, reciban o administren recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo los destinados al funcionamiento administrativo del Congreso nacional. Igualmente les estará prohibido gestionar nombramientos de cargos públicos. No podrán percibir fondos públicos que no sean los de legislador, ni integrar directorios de otros cuerpos colegiados de instituciones o empresas en las que tenga interés económico el Estado. Los legisladores que, luego de haber sido elegidos, acepten nombramientos, delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas del Poder Ejecutivo, perderán su calidad de tales. Con similar criterio, no podrán interferir en la gestión de asuntos públicos departamentales y municipales.

Respecto a las garantías para el ejercicio de funciones de los legisladores, se introdujo desde la primera Carta Magna (1826) la “inviolabilidad por opiniones y votos”, que nos parece esencial para proteger el cumplimiento de sus funciones. Ahora bien, respecto a la inmunidad, su aplicación evidentemente ha generado cierta discrecionalidad cuando ha sido aplicada a aspectos que no tienen que ver con el ejercicio de las funciones parlamentarias, sino con su vida privada. Se ha confundido inmunidad con impunidad, desvirtuando este principio constitucional. En reformas anteriores se ha intentado restringir la inmunidad a las labores legislativas, imponiendo restricciones; en la actualidad se establece una autorización de la Corte Suprema de Justicia por dos tercios de votos de sus miembros y a requerimiento del Fiscal General de la República.

Existen algunas otras propuestas al respecto, como la del Consejo Ciudadano, que considera la necesidad de disminuir la votación de la Corte Suprema a mayoría absoluta de sus miembros, sin embargo, es un tema que merece ser evaluado en el futuro, especialmente en términos civiles y penales. Por de pronto, sugerimos mantener la actual redacción constitucional.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Los legisladores son inviolables en todo tiempo por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones.

Artículo . Ningún legislador, desde el día de su elección hasta la finalización de su mandato, sin discontinuidad, podrá ser acusado y procesado en materia penal ni privado de su libertad sin previa autorización de la Corte Suprema de Justicia por dos tercios de votos de sus miembros, a requerimiento del Fiscal General de la República, salvo en caso de delito flagrante.

Capítulo II

El Congreso

La primera discusión relacionada con este poder del Estado tiene que ver con la forma en que está organizado, es decir, el unicameralismo o el bicameralismo. El sistema unicameral –mayoritario en este momento en el conjunto de los sistemas democráticos– sin duda facilita y simplifica la función y gestión del Congreso nacional, y podría significar al mismo tiempo una disminución drástica del número de congresistas. Sin embargo, los problemas que conlleva se pueden sintetizar en una excesiva concentración del poder en una sola cámara, la imbricación de funciones y la posible precipitación de decisiones en una sola instancia. El bicameralismo, en cambio, responde a modalidades institucionales distintas que tienden a complementarse. En unos casos, permite una mejor combinación para administrar regímenes políticos autonómicos o federales, pues mientras una representa a la comunidad en su conjunto de forma indiferenciada, la segunda se constituye en un instrumento de integración porque representa a unidades subnacionales (estados o regiones)¹⁴⁵; en otros casos, la segunda de las cámaras se constituye en una instancia de balance y equilibrio político. En todo caso, el bicameralismo resulta el sistema de organización parlamentaria más apropiado para sociedades heterogéneas, permite combinar composiciones representativas distintas, funciones especializadas, así como una mayor organicidad y mejores condiciones para la deliberación y toma de decisiones, porque además existe el Congreso –la reunión de ambas cámaras– como instancia para el tratamiento de asuntos críticos.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Poder Legislativo reside en el Congreso nacional compuesto de dos cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

Es conveniente guardar, en lo sustantivo, la actual formulación acerca de la sede del Congreso nacional.

RECOMENDACIÓN

El Congreso nacional se reunirá en la Capital de la República, o a juicio de éste o del Presidente de la República, podrá convocárselo en otro lugar.

¹⁴⁵ Sartori insiste en que en Estados federales, por ejemplo, es impensable el unicameralismo.

Trabajo parlamentario y sesiones

El funcionamiento del Congreso nacional requiere un carácter más permanente para atender con mayor eficiencia el conjunto de demandas de la sociedad y de los otros poderes del Estado. Por ello se considera absolutamente pertinente el funcionamiento del Congreso nacional durante todo el año de manera permanente, con un receso establecido¹⁴⁶. Durante su funcionamiento, se combinarían las distintas labores parlamentarias, como el trabajo de comisiones, sesiones y plenarios, así como el trabajo de brigadas y otras formas de ejercicio existentes.

En ese contexto, la convocatoria “extraordinaria” se referirá a una instancia concreta, al pleno del Congreso, a una cámara o al plenario de comisiones para la discusión y aprobación de materias puntuales, por tiempo determinado, y como un mecanismo a que puede apelar el Presidente de la República, el presidente del Congreso o un bloque parlamentario bajo determinados requisitos.

Con respecto al quórum de las sesiones, consideramos que para deliberar en una cámara no se requerirá de un quórum mínimo establecido, ello con el fin de facilitar un debate abierto y sujeto al interés de los congresales. Sin embargo, para instalar una sesión o para votación de cualquier tipo de resoluciones camarales o congresales, se requerirá de un quórum mínimo que se establece en cada caso.

RECOMENDACIÓN¹⁴⁷

Artículo . El trabajo parlamentario tiene carácter permanente. Habrá un receso de un mes entre el 15 de diciembre y el 15 de enero. El Congreso nacional se reunirá ordinariamente el 6 de agosto de cada año y sesionará de acuerdo a las disposiciones de su ley orgánica.

Artículo . El Congreso nacional se reunirá, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso nacional. Cada una de las cámaras del Congreso nacional se reunirá por ciento ochenta sesiones durante el año. En su receso se reunirá el plenario de comisiones legislativas permanentes, de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso nacional.

¹⁴⁶ También se pueden establecer dos periodos que impliquen prácticamente una presencia permanente de los parlamentarios, por ejemplo, de enero a junio y de agosto a diciembre (entrevista a Enrique Toro, octubre de 2005).

¹⁴⁷ Se puede mantener de manera exclusiva el carácter de sesiones parlamentarias, pero elevándolas en número respecto a la actual constitución:

ALTERNATIVA 1

Artículo . Las sesiones congresales duraran ciento veinte días útiles prorrogables hasta ciento sesenta.

El Congreso nacional y el plenario de comisiones legislativas permanentes pueden ser convocados extraordinariamente por el presidente del Congreso o el Presidente de la República, para la discusión y aprobación de materias puntuales, por tiempo determinado. Asimismo los presidentes de las cámaras pueden convocar a sesiones extraordinarias a sus respectivas cámaras, con carácter similar.

Otro aspecto que es necesario reconsiderar, es el referido a la presidencia del Congreso. Al eliminar la figura del Vicepresidente como presidente nato del Congreso –que, como se explicó anteriormente, consideramos que no favoreció eficientemente a la relación y coordinación entre poderes del Estado, además de otras consideraciones relacionadas con el Poder Ejecutivo– se plantea elegir un presidente del Congreso de entre los legisladores y, para otorgarle una autoridad de mayor jerarquía con relación a las presidencias de las cámaras, será elegido por mitad de mandato, es decir, por dos años y medio y con atribuciones específicas.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Las atribuciones del presidente del Congreso nacional son convocar al pleno del Congreso, al plenario de comisiones legislativas permanentes, a las comisiones temporales, presidir el Consejo de Legislación y otras determinadas por Ley Orgánica del Congreso nacional.

Artículo . Durante la primera mitad del mandato constitucional, el presidente del Congreso nacional será elegido por el Congreso en pleno de entre los diputados, con exclusión del presidente en ejercicio de la Cámara de Diputados, y durante la segunda mitad del mandato constitucional el presidente del Congreso nacional será elegido por el Congreso en pleno de entre los senadores, con exclusión del presidente en ejercicio de la Cámara del Senado.

Una forma de mejorar la eficiencia y eficacia del Congreso es la formalización del trabajo de comisiones. Para ese fin se establecen comisiones legislativas permanentes y temporales. Las comisiones legislativas permanentes se determinan por la Ley Orgánica del Congreso nacional, que establecerá su conformación y competencias. En principio, las comisiones deben responder a las principales áreas de trabajo: social, política, económica, territorial e internacional. Los integrantes de las comisiones reflejarán en lo posible la composición política y territorial del Congreso¹⁴⁸.

¹⁴⁸ El señalamiento del tipo de comisiones es opcional; en su caso, se puede establecer solamente su existencia.

ALTERNATIVA 1

Artículo . Existirán comisiones legislativas permanentes. Dichas comisiones reunirán hasta el 40% de los miembros del Congreso nacional, y estarán regidas por la Ley Orgánica del Congreso nacional reflejando, en lo posible, la composición de cada cámara

RECOMENDACIÓN

Artículo . Se conformarán comisiones legislativas permanentes económica, social, política, territorial e internacional.

Las comisiones legislativas permanentes reunirán hasta el 40% de los miembros del Congreso nacional. La Ley Orgánica del Congreso nacional establecerá la conformación y competencias de las comisiones legislativas permanentes, reflejando en lo posible la composición de cada cámara.

Al mismo tiempo, se prevé la existencia de comisiones temporales reglamentadas en la Ley Orgánica del Congreso nacional.

RECOMENDACIÓN

Artículo . La Ley Orgánica del Congreso nacional establecerá el procedimiento para la determinación del número de comisiones temporales que tendrán vigencia durante el periodo constitucional.

El presidente del Congreso también puede convocar al funcionamiento de comisiones extraordinarias para tratar asuntos precisos y por tiempo determinado. Su duración y funciones serán determinadas por la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El presidente del Congreso podrá convocar a comisiones extraordinarias por tiempo y materia determinados, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Con el fin de lograr que el trabajo de las comisiones logre resultados concretos y para agilizar las decisiones, se establece incluir la figura del plenario de comisiones legislativas permanentes, con la participación de todos sus miembros, que equivalen a un porcentaje fijo de congresistas (por ejemplo el 40%). El plenario tiene capacidad deliberativa y decisoria, similar al plenario del Congreso o, en su caso, de cada cámara. Puede ser convocado por el Presidente de la República o por el presidente del Congreso, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El plenario de comisiones legislativas permanentes, constituido por la totalidad de los miembros de las comisiones legislativas permanentes, tendrá capacidad deliberativa y decisoria similar al Congreso pleno, exclusivamente en asuntos legislativos, y no podrá legislar con relación a competencias nacionales.

La Ley Orgánica del Congreso nacional determinará las modalidades de su integración y funcionamiento.

Con el fin de establecer claramente las limitaciones al ejercicio parlamentario en general, desde el momento en que son elegidos hasta la finalización de sus funciones, sostenemos la necesidad de que los legisladores se rijan, por mandato constitucional, por un Código de Ética que regule su conducta, incluya prohibiciones explícitas y, sobre todo, sanciones en todos los campos de su competencia. Esto es, delitos legislativos y sanciones que implican inclusive la pérdida de mandato del legislador.

Es preciso insistir en este punto, por ser uno de los factores más importantes para aportar a la transparencia y eficiencia de esta entidad. Si bien se contemplan algunos aspectos referidos a la ética parlamentaria en los reglamentos de debate actuales, y existe un capítulo en el actual proyecto de Ley Orgánica del Congreso nacional que se encuentra en discusión, consideramos necesario establecer su mención en el texto constitucional para establecer su cumplimiento. La aplicación del Código de Ética está a cargo de una Comisión de Ética elegida exclusivamente para ese fin.

RECOMENDACIÓN

Artículo . La Comisión de Ética se encargará de hacer cumplir el Código de Ética, que incluye delitos parlamentarios, y cuya sanción puede implicar la pérdida de mandato del legislador. Será designada por el Congreso y conformada por hasta cinco legisladores de acuerdo a Ley Orgánica del Congreso nacional.

Cualquier legislador puede apelar libremente a la Comisión de Ética cuando tenga una denuncia fundamentada.

La Comisión de Ética se rige por Ley Orgánica del Parlamento, que incluirá la tipificación de los delitos parlamentarios. La comisión de un delito parlamentario, previo informe de la Comisión de Ética, debe ser aprobada por las dos terceras partes del Congreso nacional.

Otra labor que se realizaría de manera más pertinente mediante la conformación de un Comité es el procesamiento y selección técnica de autoridades jerárquicas del Estado para su posterior nombramiento. Actualmente los nombramientos se han convertido en una disputa clientelar de los partidos políticos para, a partir de dichos cargos, ejercer influencia en otras instancias de decisión pública, derivando en el denominado “cuoteo” político. A pesar de que en algunos ámbitos se ha conseguido ejercer cierto control sobre esta situación, no se ha logrado resolver el problema de fondo.

En ese sentido, resulta pertinente en primer lugar, establecer que los poderes autónomos, como la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional o el Tribunal Nacional Electoral, deben proveerse de mecanismos internos de selección de autoridades. En segundo lugar, se propone crear un comité de selección, de acuerdo a una ley específica, que garantice transparencia e idoneidad en el proceso técnico de selección, y se encargue directamente de procesar las propuestas de nombres de ciudadanos a cargos jerárquicos (concretamente, del Fiscal General, el Contralor General, superintendentes, el Defensor del Pueblo y otros dispuestos) bajo estrictas normas y reglamentos. Después de esta primera selección en la que pueden intervenir empresas especializadas que garanticen transparencia, se entregará al Congreso los resultados respectivos y el Congreso seleccionará una terna para entregarla al Presidente de la República, quien procederá a su nominación.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Comité de Selección de Autoridades es el encargado del procesamiento de nombres de ciudadanos para la elaboración de ternas por parte del Congreso nacional, las que serán sometidas al Presidente de la República para la nominación de cargos públicos jerárquicos como Fiscal General de la República, el Contralor General, los superintendentes, el Defensor del Pueblo y otros dispuestos por la Constitución y las leyes.

Artículo . El Comité de Selección de Autoridades será designado por el Congreso nacional y conformado por hasta cinco personas durante cinco años.

Con el fin de mejorar la calidad técnica legislativa del Congreso nacional, se nombrará también un comité de legislación, conformado por vocales designados por mayoría absoluta de los integrantes del Congreso nacional, de fuera de su seno por la vía del Comité de Selección (ex parlamentarios o personalidades y profesionales reconocidos). Dicho comité apoyará el trabajo técnico de elaboración de proyectos de ley a solicitud del presidente del Congreso; y a la sistematización de la legislación actual, codificación de leyes, recopilación y compatibilización, entre otros.

Por ejemplo, uno de los problemas actuales en la legislación es el desconocimiento dentro del Parlamento, respecto de la diferenciación entre leyes y otras decisiones administrativas como resoluciones congresales y camarales, declaraciones congresales o camarales o minutas de comunicación que son múltiples y diversas. Así, temas que ameritan una simple resolución, son propuestas como leyes en muchas ocasiones, distorsionando y afectando la eficiencia de la labor legislativa¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Entrevista realizada a Alfonso Ferrufino, septiembre de 2005.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Congreso nacional, con el apoyo de la mayoría absoluta de sus miembros, designará un Comité de Legislación, presidido por el presidente del Congreso y conformado por cinco vocales designados de fuera de su seno. Los vocales durarán cinco años en sus funciones.

Artículo . Por disposición del presidente del Congreso, el Comité de Legislación emitirá criterios técnicos sobre los proyectos de ley consultados. Además tendrá la función de recopilar, sistematizar, codificar y compatibilizar las leyes que pasarán a consideración del Congreso nacional

Por otra parte, vemos por conveniente sugerir la conformación obligatoria de bloques parlamentarios para la toma de decisiones congresales. Si bien en la actualidad se encuentran establecidos en los reglamentos internos, resulta necesario dotarles de respaldo constitucional para un funcionamiento más formal y permanente. De esta manera, los partidos políticos o agrupaciones ciudadanas que cuenten con un número de legisladores que represente al menos el 15% por ciento del Congreso nacional o de cada una de las cámaras, podrán formar un bloque legislativo. La misma constitución prevé porcentajes más elevados para temas críticos. Aquellos que por sí mismos no lleguen a tal porcentaje, podrán unirse con otros para conformar bloques. La conformación de bloques se realiza para la iniciativa, deliberación, tratamiento y/o aprobación de determinadas disposiciones, peticiones leyes, así como para otros asuntos, y puede adquirir o no carácter permanente en su composición, es decir, los partidos o agrupaciones pueden reagruparse para encarar distintos asuntos parlamentarios.

El objetivo de esta propuesta es ordenar las posiciones internas del Congreso respecto a los asuntos controversiales. La conformación de bloques permite mayor claridad para la deliberación de ideas y la toma de decisiones y, al mismo tiempo, facilita la generación de acuerdos y alianzas político-ideológicas o programáticas evitando las adscripciones individuales y de último momento en los procesos de votación, sujetas a presiones de diversa índole.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Los bloques parlamentarios se organizan para la iniciativa, la deliberación y el tratamiento y/o aprobación de las leyes, y otras funciones mencionadas en la presente Constitución, dentro de los procedimientos legislativos establecidos por la Constitución Política del Estado y las leyes.

Artículo . Los bloques parlamentarios se conformarán con el apoyo de por lo menos un 15% de los integrantes del Congreso nacional o, en su caso, de cada cámara, provenientes de uno o más partidos políticos y/o agrupaciones ciudadanas. Los partidos que no puedan conformar solos un bloque

parlamentario, podrán unirse a otros. En caso contrario, participarán solamente de las deliberaciones.

Por otro lado, es pertinente definir con absoluta claridad las atribuciones del Poder Legislativo que le otorgan poder, identidad y funcionalidad en el régimen democrático. Sus principales funciones están centradas en recoger las demandas y necesidades de la sociedad y convertirlas en normas vinculantes (función legislativa y representativa), así como aprobar y fiscalizar las labores del Poder Ejecutivo (función de control), y dejar al Ejecutivo las labores de formulación de políticas e intervención.

Además de sus funciones de legislación, en relación con el ordenamiento territorial, es atribución de la función legislativa crear nuevos departamentos mediante ley. Esta reforma tiene como propósito compatibilizar la creación de unidades subnacionales en la categoría de departamentos.

Otra de sus atribuciones clave es la aprobación y evaluación del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación presentado por el Ejecutivo, en los últimos tres meses de la gestión anterior, para evitar los permanentes conflictos de principios de gestión que retrasan su aprobación y gestión en ambos poderes. El Congreso cuenta con un plazo perentorio de 30 días para aprobarlo. Pero, además, el Legislativo será encargado de evaluar la idoneidad del gasto en base a criterios de desarrollo humano, género y territorio. El Congreso podrá realizar cambios en los rubros generales de gasto del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación, hasta en un 15% de cada uno de ellos, sin alterar su monto global. No podrá alterar la distribución de partidas presupuestarias, para evitar toda forma de clientelismo. Tampoco podrá realizar asignaciones a organismos subnacionales, ni particulares. Asimismo, el Congreso evaluará la calidad del gasto en base a los criterios de planificación del Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, de acuerdo al régimen propuesto, una vez designado el jefe de gabinete, el Presidente realiza al Congreso la consulta de confianza respectiva por dos veces consecutivas. De negar la confianza el Congreso, el Presidente puede removerlo o insistir en su nominación, ateniéndose a las consecuencias políticas que esta decisión conlleve. Para el caso de los jefes de gabinete sectorial, el Presidente realiza en cualquier momento la solicitud de confianza, más bien como un refuerzo político a su gestión.

Finalmente, para cumplir con las labores de fiscalización, se prevé además de la actual autorización para juicio de responsabilidades al Presidente de la República y ministros de Estado, el juicio político al Presidente de la República por graves

delitos y con las mayores restricciones para evitar su uso indiscriminado y la desestabilización del régimen democrático. Este se inicia con el aval de un bloque del 40% de legisladores, se aprueba con la mayoría absoluta de sus miembros, y su destitución procede por dos tercios de los integrantes.

También el Congreso tiene la potestad de solicitar al órgano respectivo, la Entidad Autónoma de Procesos Electorales, la convocatoria a referéndum en los casos en que competa, así como fiscalizar a entidades autónomas.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Son atribuciones del Poder Legislativo:

Sancionar leyes, abrogarlas, derogarlas, modificarlas e interpretarlas.

Recibir el juramento del Presidente de la República y admitir o negar su renuncia.

Considerar la consulta de confianza realizada por el Presidente de la República acerca del ministro en funciones de jefe de gabinete, hasta por dos ocasiones en un plazo máximo de un mes, y la consulta de confianza de jefes de gabinete sectoriales. La consulta de confianza se expresará mediante la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

Conceder autorización previa, fundada jurídicamente y concedida por dos tercios de votos del total de sus miembros, para el enjuiciamiento ante la Corte Suprema de Justicia bajo requerimiento del Fiscal General de la República, del Presidente de la República y los ministros de Estado por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Proceder a juicio político del Presidente de la República por delitos que atenten contra la seguridad e integridad del Estado, por iniciativa del 40% de un bloque legislativo y con la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros. La destitución del Presidente de la República será aprobada por dos tercios de votos de los miembros del Congreso nacional.

Aprobar anualmente el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación presentado por el Ejecutivo en el último trimestre de la gestión anterior. El Congreso podrá realizar cambios en los rubros generales de gasto hasta en un 15% de cada uno de ellos, sin alterar su monto global. No podrá alterar la distribución de partidas presupuestarias y tampoco podrá realizar asignaciones a organismos subnacionales o particulares.

Crear nuevos departamentos mediante ley, a iniciativa del Poder Ejecutivo, sugerida por la mayoría absoluta de ciudadanos habitantes del territorio concernido.

Solicitar al Tribunal Nacional Electoral la convocatoria a referéndum como criterio final para la solución de conflictos de límites entre unidades subnacionales. El Referéndum se realizará entre la población comprendida en el territorio en litigio.

Fiscalizar a las entidades autónomas de conformidad con la ley.

Solicitar al Tribunal Nacional Electoral la convocatoria a consulta popular a propuesta de un bloque legislativo de por lo menos el 30% de legisladores. La aprobación procede por dos terceras partes de sus miembros.

Con base en el sistema bicameral, es oportuno plantear una relación de incongruencia entre ambas cámaras, es decir, composiciones representativas distintas, y tratar en lo posible de conseguir una distribución de poder relativamente simétrica entre ambas, así se asignen funciones distintas y especializadas para cada cámara.

Ambas cámaras, sin embargo, cuentan con funciones similares en aspectos referidos a su organización interna.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Son atribuciones de cada cámara:

Organizar su mesa directiva.

Elaborar el Reglamento de Debates en conformidad con la Ley Orgánica del Congreso nacional.

Considerar y resolver en un plazo no mayor a 30 días las resoluciones presentadas por la Comisión de Ética.

Capítulo III

Cámara de Senadores y Cámara de Diputados

Respecto a las atribuciones de cada una de las cámaras, sostenemos la necesidad de clarificar y diferenciar las funciones. En ese sentido, vemos por conveniente orientar las atribuciones legislativas nacionales a la Cámara de Senadores, mientras que las funciones fiscalizadoras tenderían a concentrarse en la Cámara de Diputados. El Senado concentra la iniciativa y el tratamiento de las leyes nacionales, y la iniciativa exclusiva en las leyes de armonización territorial; en tanto que la Cámara de Diputados ejerce la fiscalización, es decir, concentra los procesos de interpelación, acusación y peticiones de informe al Ejecutivo. También ejerce funciones de legislación en los casos en que manda la Constitución.

Otra innovación y con el fin de clarificar las funciones de ambas cámaras y permitir una mayor eficiencia, es establecer la aprobación de leyes en la misma cámara de origen previa discusión en dos distintas ocasiones, y en su caso, en el Congreso pleno (tema al que nos referiremos en forma puntual en el próximo apartado).

RECOMENDACIÓN

Artículo . Son atribuciones de la Cámara de Senadores:

Formular y sancionar, abrogar, derogar, modificar e interpretar leyes sobre competencias nacionales y sobre leyes de armonización territorial

Aprobar, previa deliberación y concertación con los comités preautonómicos, los estatutos autonómicos.

Autorizar a quienes hayan desempeñado funciones de ministro o dignatarios para que acepten cargos en organismos internacionales o empresas con intereses económicos en el Estado boliviano, hasta dos años después de la finalización de su cargo.

Artículo . Son atribuciones de la Cámara de Diputados:

Formular y sancionar, abrogar, derogar, modificar e interpretar leyes en las materias asignadas por la Constitución.

Fiscalizar al Poder Ejecutivo mediante los procedimientos establecidos por la Constitución y la ley.

Considerar el informe acerca de la adopción del estado de excepción por parte del Presidente de la República, aprobándolo o estableciendo responsabilidades ante el Congreso.

Capítulo IV

Formación y aprobación de leyes

El origen de las leyes, de acuerdo a su naturaleza, es diverso. La iniciativa legislativa corresponde a la ciudadanía, al Presidente de la República y a otros poderes del Estado y organismos autónomos en los casos en que corresponda, así como al Legislativo. Es preciso señalar que la iniciativa sobre las leyes en el Congreso nacional, ya sea en el Congreso o en cualquiera de las cámaras, requerirá de la propuesta de un bloque parlamentario (30% o 15% de apoyo, según corresponda), para evitar la profusión de proyectos de ley individuales y con escasa calidad técnica y pertinencia.

Como una forma de mejorar la participación ciudadana en los ámbitos de decisión del Estado, se han considerado e incorporado ya algunos mecanismos de democracia directa, como la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum. La iniciativa legislativa procede para cualquier proyecto de ley que cuente con el respaldo de por lo menos el 6% de apoyo del padrón electoral de la circunscripción electoral que presenta el proyecto. Esta iniciativa debe obligatoriamente ser atendida por el Congreso en un plazo máximo de 180 días. Ahora bien, existen temas en los que se descarta la iniciativa legislativa ciudadana porque son de carácter estratégico para el Estado nacional como, por ejemplo, asuntos fiscales, de seguridad y de administración territorial.

RECOMENDACIÓN

Artículo . La iniciativa legislativa puede ser ejercida por la ciudadanía, bloques parlamentarios, el Presidente de la República y demás poderes y organismos autónomos del Estado en las materias de su competencia.

Artículo . De acuerdo a la ley, la iniciativa podrá ser ejercida exclusivamente por:

Bloques del Senado que, con apoyo del 30% de sus miembros, podrán proponer proyectos de ley de carácter nacional y de armonización territorial.

Bloques del Congreso nacional que, con el apoyo del 30% de sus miembros, podrán proponer proyectos de ley interpretativa de la Constitución Política del Estado y leyes orgánicas.

Las iniciativas de proyectos de las restantes leyes, en el Poder Legislativo, vendrán de bloques de diputados.

Artículo . Los ciudadanos podrán presentar directamente al Poder Legislativo proyectos de ley en materias que competen a la Cámara de Diputados. Quedan excluidos de la posibilidad de adoptar iniciativa legislativa popular los proyectos de ley referidos a asuntos fiscales, la seguridad interna y externa y la división política de la República. La ley determinará los requisitos y procedimientos para su consideración obligatoria por la Cámara de Diputados, que no podrá exceder 180 días después de su presentación. La iniciativa legislativa procede con el respaldo de por lo menos el 6% de apoyo de ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

Capítulo V

Procedimiento y aprobación de leyes

Actualmente, el procedimiento de revisión de proyectos y aprobación de leyes suele ser pesado y dilatorio, como se ha establecido en el diagnóstico del funcionamiento del Poder Legislativo. Al respecto, y con la idea mejorar la eficiencia y otorgar funciones más especializadas a cada una de las cámaras, se propone eliminar la relación actual entre cámara de origen y cámara revisora para proceder a la aprobación de una ley.

Consideramos pertinente introducir una innovación estableciendo que la misma cámara de origen delibere en dos oportunidades sobre el proyecto de ley, con un lapso necesario para madurar la decisión, para luego proceder a su aprobación y entregarlo al Poder Ejecutivo para su promulgación. Los procedimientos estarán consignados en la Ley Orgánica del Congreso nacional, a la cual debe hacer mención el texto constitucional.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El procedimiento de aprobación de leyes será fijado por la Ley Orgánica del Congreso nacional, el que contemplará el debate en dos oportunidades en la misma instancia legislativa. Una vez aprobado el proyecto de ley, éste será remitido al Presidente de la República para su consideración, quien dispondrá del plazo de 30 días para su veto o promulgación.

El Presidente de la República dispone de capacidad de veto total o parcial. El veto no pretende crear conflicto de poderes; por el contrario, busca mecanismos de deliberación y acuerdos respecto a leyes que han causado controversia.

El veto total implica su descarte o la posibilidad de insistencia por parte del Congreso sobre el proyecto en su integridad. En este caso, no se considera la posibilidad de reformar partes del proyecto de ley. Se puede insistir sumando fuerzas en el Congreso nacional para forzar su aplicación, apelando al sentido nacional y de negociación entre ambos poderes del Estado. Es pertinente, además, dejar un tiempo razonable de un año antes de la insistencia, para intentar rediscutirlo en un contexto político distinto. En esa nueva ocasión, el Presidente de la República pueda allanarse a su aplicación.

El veto parcial, en cambio, invita a la concertación, pues implica una conciliación razonable propuesta por el Ejecutivo en su veto, o mediante insistencia, la cual deberá reunir un amplio consenso político.

Los proyectos de ley pueden ir a consulta ciudadana –si no hay un acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo– por convocatoria conjunta de los dos poderes del Estado. Se sugiere que la consulta sea forzosa en el caso de reforma constitucional propuesta por un poder del Estado y no aceptado por el otro.

RECOMENDACIÓN

Artículo . La insistencia a un veto total del Ejecutivo deberá producirse un año después del veto presidencial y con la aprobación de mayoría absoluta de integrantes del Congreso. El texto exacto del proyecto deberá ser promulgado por el Presidente de la República en un plazo de 10 días luego de recibido.

Artículo . El Congreso nacional podrá modificar los artículos vetados parcialmente por el Ejecutivo mediante un procedimiento similar al de aprobación de la ley, en un plazo no mayor a 30 días luego de producido el veto parcial.

El Congreso nacional, mediante un procedimiento similar al del veto total, también podrá insistir en el proyecto del ley en su versión original.

Artículo . En el caso de veto total a una ley nacional de parte del Presidente de la República, los poderes Ejecutivo y Legislativo e podrán convocar de manera conjunta a una consulta popular que ratifique o rectifique la decisión.

Artículo . La promulgación de las leyes se hará por el Presidente de la República de la forma que estipule la Ley Orgánica del Congreso nacional.

Artículo . La ley es obligatoria desde el día de su publicación, salvo disposición contraria de la misma ley.

Un principio general, para guardar la coherencia en la función legislativa, es que una ley no puede entrar en vigencia mientras que tenga artículos observados, es decir, si no está completa.

Capítulo V

Función fiscalizadora

La cámara encargada de ejercer la función fiscalizadora es la Cámara de Diputados, los diputados pueden pedir informes verbales o escritos a los ministros con fines legislativos, de inspección o fiscalización, y proponer investigaciones.

Pero además se debe establecer una respuesta obligatoria a las peticiones de informes en un plazo no mayor a 30 días. La inobservancia a este plazo provocará la destitución automática del ministro.

RECOMENDACIÓN

Artículo . A iniciativa de un bloque parlamentario de la Cámara de Diputados, se solicitará informes verbales o escritos a los ministros de Estado, con fines legislativos o de fiscalización. Los requerimientos deberán ser atendidos en un plazo no mayor a 30 días. La inobservancia de este plazo provocará la destitución automática del ministro.

Por otra parte, los ministros serán susceptibles de ser interpelados de manera individual a través de la Cámara de Diputados. Serán convocados por un bloque legislativo con el apoyo de al menos el 15% del mismo, de modo justificado por dos razones: desacuerdo en políticas públicas o por presunción de contravención jurídica. En el primer caso, los ministros pueden ser censurados, pero la renuncia queda en manos del Presidente de la República; de todas maneras, implica una respuesta justificada al Congreso nacional por parte del Ejecutivo en un plazo perentorio. En el segundo caso, es decir, por contravención jurídica, implica, además de la respectiva censura, una acusación ante la Corte Suprema de Justicia.

Un mismo ministro censurado por segunda vez queda destituido automáticamente.

RECOMENDACIÓN

Artículo . A iniciativa de un bloque parlamentario de la Cámara de Diputados, con respaldo del 15% de legisladores, se interpelará a los ministros de Estado, en la calidad que ostenten, de manera individual, por desacuerdo en la formulación y ejecución de las políticas públicas. La interpelación tendrá lugar en un plazo de hasta 30 días luego de formulada su solicitud.

La censura no exime de la responsabilidad jurídica que pudiese derivarse de la materia de la interpelación.

Un ministro censurado por dos veces en el lapso de un año quedará automáticamente destituido.

La censura procede por mayoría absoluta de votos de los miembros de la Cámara de Diputados. De otro modo, estaría sujeta a posibles manipulaciones de determinados sectores políticos del Congreso nacional, generando inestabilidad permanente. Cabe aclarar, sin embargo, que la remoción siempre está en manos del Presidente.

RECOMENDACIÓN

Artículo . La censura tiene por finalidad la modificación de las políticas y del procedimiento impugnados, e implica la renuncia del o de los ministros censurados, la misma que podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República. La censura procede por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara de Diputados.

Además de los mecanismos establecidos en la actual constitución, como autorizar el enjuiciamiento al Presidente de la República y otras autoridades, establecidos entre

las atribuciones del Congreso, consideramos pertinente incluir el juicio político al Presidente de la República, con las mayores restricciones para evitar la inestabilidad. El juicio político procederá por iniciativa de un bloque legislativo con el apoyo de al menos el 40% de los congresistas, por grave atentado a la integridad del Estado en competencias nacionales exclusivas, y en caso de proceder a su censura y destitución, se realizará de acuerdo con el procedimiento establecido.

RECOMENDACIÓN

Artículo . A iniciativa del 40% de legisladores y aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso nacional, se procederá a juicio político al Presidente de la República por grave atentado contra la integridad del Estado en el ejercicio de las competencias nacionales exclusivas. Se procederá a su censura y destitución con la aprobación de dos tercios de los miembros del Congreso nacional.

Finalmente, y para velar por la transparencia de la gestión pública y la credibilidad democrática hacia el futuro, se establece que tanto el Presidente de la República como los ministros destituidos no podrán ejercer cargos públicos por un periodo de cinco años.

RECOMENDACIÓN

Artículo . El Presidente de la República y los ministros destituidos no podrán ejercer cargos públicos al menos por cinco años después de su destitución.

Alternativas de reforma al articulado constitucional del sistema de representación

Capítulo I

Elección del Presidente de la República

La premisa esencial de nuestra recomendación es mejorar los instrumentos del sistema electoral para que el pueblo "vote y elija" a su Presidente y para que éste tenga la legitimidad suficiente para tomar decisiones. A su vez, el Presidente de la República debe contar con un Congreso nacional conformado de modo plural, con fuerzas de apoyo y con una oposición leal construidas a partir de una legitimidad independiente. Esta independencia no implica oposición ciega, ni actitudes que debiliten las decisiones presidenciales.

El problema a resolver consiste en acumular apoyo en torno al candidato presidencial, estimulando alianzas estables, pero sin romper con la lógica de la democracia, esto es, la libertad de voto y la independencia de poderes. Los problemas de la segunda vuelta electoral simple son conocidos. La personalización

del voto en la segunda vuelta es constante en cualquier variante. Por ello, se prefirió una elección en primera vuelta con un umbral más allá del cual se hace innecesaria la segunda vuelta y, de no producirse, una segunda vuelta con mayoría absoluta de votos válidos.

El objetivo es promover alianzas tempranas en la primera consulta electoral para la elección presidencial, para evitar que solamente se produzcan en la segunda vuelta alianzas circunstanciales sin guía partidaria o articuladas únicamente por la mera espontaneidad del electorado.

Para la elección de Presidente de la República se recomienda una “segunda vuelta con umbral reducido”, como una opción en que se fuerce menos la voluntad del elector y se estimule a la formación de coaliciones en la primera vuelta, pero sin perder las virtudes de la segunda vuelta. De producirse la segunda vuelta para la elección presidencial, el requisito es la mayoría absoluta de votos válidos entre las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos¹⁵⁰.

RECOMENDACIÓN

Artículo . La elección del Presidente de la República se realizará el primer domingo del mes de noviembre del año anterior a la finalización del mandato presidencial. El Presidente de la República electo se posesionará el 15 de enero del año que corresponda.

Artículo . El Presidente de la República será elegido por la mayoría de votos válidos, siempre que exceda del 40% del total de votos válidos y tenga una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales sobre la votación lograda por el candidato ubicado en el segundo lugar.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mencionada mayoría, se celebrará una nueva votación el primer domingo del mes de diciembre inmediato, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga la mayoría absoluta de votos válidos.

Artículo . La proclamación del Presidente de la República se realizará una vez finalizado el escrutinio total por el Tribunal Nacional Electoral.

¹⁵⁰ Un efecto no buscado explícitamente y que no debería ser expresamente normado es que, de hecho, el Presidente de la República no asuma al mismo tiempo las funciones de jefe de partido. Estas funciones eran asumidas sin discusión ni diferencia administrativa o política, en consonancia con la forma de elección de Presidente de la República y de diputados plurinominales del Congreso nacional. Esta indiferenciación y concentración de funciones llevó a una extrema fragilidad política por la aglomeración de responsabilidades en el Ejecutivo, a una pérdida del sentido de la independencia de funciones del Estado, a una confusión en la producción de legitimidad política en el sistema y a una dilución de función del partido político en relación con el ejercicio de la función pública.

Capítulo II

Elección de legisladores

Es reconocido que el sistema electoral mixto con que se eligen y asignan legisladores en Bolivia ha alcanzado resultados en el plano de la participación y de la representatividad. Sin embargo, el Parlamento presenta falencias en los temas de la efectividad legislativa y de control. A su vez, el sistema pierde sus virtudes en el contexto de relaciones interfuncionales. En consecuencia, con la tendencia general de esta propuesta se trata de independizar, por su origen, a los actores principales del Parlamento y mantener un sistema mixto de asignación.

Los problemas que se trata de superar son la composición y orientación localista del Parlamento boliviano, introduciendo un nuevo origen para una fracción de los legisladores. La circunscripción nacional como origen de la autoridad pública ha estado ausente en la historia electoral del país, problemática que se complejiza por el sistema de listas cerradas, bloqueadas y atadas de elecciones en “plancha”. Además, es preciso equilibrar la crítica de la opinión pública al sistema proporcional como instrumento de los partidos políticos para evitar a la voluntad popular. Por ello, además de listas abiertas, sumando una circunscripción nacional, se propone una opción de voto preferencial en la lista, a introducir en la oportunidad que determine la ley.

También, pese a la concurrencia con la elección entre la primera y segunda vuelta, se realizará mediante listas separadas, abriendo la posibilidad de voto cruzado en ambas elecciones, de ser el caso. Obviamente, la concurrencia en las votaciones supone un estímulo a la pluralidad en márgenes adecuados en la primera vuelta y también, en la segunda vuelta, apoyo a la concentración electoral, como una fórmula concreta de apoyo a la gobernabilidad desde muchas perspectivas.

Con la primera comparecencia para elegir a la Cámara de Diputados es previsible que la pluralidad de opciones se constituya en un amplio fiel de la balanza electoral. En la segunda comparecencia para elegir a la Cámara de Senadores es previsible que se constituya en una opción más cerrada, que apoye y reciba influencia de la concreción de la segunda vuelta presidencial.

El Congreso nacional se elegirá de listas ofrecidas por los partidos y agrupaciones ciudadanas organizados y reconocidos a nivel nacional y departamental.

La votación para diputados será concurrente con la elección presidencial en la primera vuelta, en tanto que la votación para senadores será concurrente con la elección presidencial en segunda vuelta si la hubiere, pero en esa fecha, y se efectuará mediante papeletas separadas.

La Cámara de Diputados estará conformada por cien diputados.

La mitad de la Cámara de Diputados sería elegida en circunscripción nacional, de las listas de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas, y mediante el sistema de representación proporcional. La otra mitad sería elegida en circunscripciones uninominales por mayoría absoluta de sufragios. Las circunscripciones se redefinirán de acuerdo a la ley en base a criterios poblacionales.

La ley definirá el sistema de listas abiertas y desbloqueadas para expresar hasta una preferencia dentro de la misma lista. Se plantea el sistema de voto cruzado para que el pueblo tenga la oportunidad de votar por un candidato a Presidente de un partido o agrupación, por un candidato a legislador (de origen nacional) de otro partido o agrupación a nivel nacional y por un candidato a legislador (de origen departamental o uninominal de otro partido o agrupación a nivel nacional), si ésta es su voluntad.

La Cámara de Senadores estará conformada por tres senadores por cada departamento.

De este modo, se trata de abrir escenarios tanto para el gobierno como para la oposición.

RECOMENDACIÓN

Artículo . La Cámara de Diputados se compone de 100 miembros, elegidos de modo concurrente con la primera vuelta electoral presidencial, bajo los siguientes criterios:

Las elecciones de diputados se harán mediante listas separadas de las candidaturas para Presidente de la República.

Los diputados serán elegidos en votación universal, directa y secreta de listas ofrecidas por los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y alianzas.¹⁵¹

¹⁵¹ Se plantea dos alternativas conformadas por a) una Cámara de Diputados de extracción mixta (uninomial / circunscripciones pequeñas y nacional) y una Cámara de Senadores de extracción territorial (departamental); y, b) una Cámara de Diputados de extracción territorial (uninomial / circunscripciones pequeñas) y) y una Cámara de Senadores de extracción nacional.

Artículo . La mitad de la Cámara de Diputados será elegida en circunscripción nacional plurinominal mediante listas, en las que se podrá expresar una preferencia según lo determine la ley.

La otra mitad de la Cámara de Diputados será elegida en circunscripciones uninominales por mayoría simple.

Artículo . La Cámara de Senadores se compone de tres senadores por departamento, elegidos de modo concurrente con la segunda vuelta electoral presidencial, si la hubiere, o en esa fecha, bajo los siguientes criterios:

Los senadores serán elegidos en votación universal, directa y secreta de listas ofrecidas por los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y alianzas del nivel nacional y departamental que en la primera vuelta presidencial hubieran obtenido las dos mayores votaciones a nivel nacional.

Las elecciones de senadores se harán el primer domingo de diciembre inmediato a las elecciones de diputados, mediante listas separadas de las elecciones de Presidente de la República en segunda

Artículo. La mitad de la Cámara de Diputados será elegida en circunscripción nacional plurinominal mediante listas, en las que se podrá expresar una preferencia, en la oportunidad en que así lo determine la ley. La otra mitad de la Cámara de Diputados será elegida en circunscripción departamental por mayoría de sufragios. La ley determinará la base mínima de legisladores comunes a todos los departamentos en base a criterios poblacionales. El organismo electoral asignará un número de escaños mínimo para los departamentos con menor población.

Artículo . La Cámara de Senadores se compone de 30 miembros elegidos, en circunscripción departamental, de modo concurrente con la segunda vuelta electoral presidencial, si la hubiere o en esa fecha, bajo los siguientes criterios: los senadores serán elegidos en votación universal, directa y secreta de listas ofrecidas por los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y alianzas del nivel nacional y departamental La elección de senadores se hará mediante listas separadas de las elecciones de Presidente de la República.

ALTERNATIVA 2

Artículo . La Cámara de Diputados se compone de 50 miembros, elegidos de modo concurrente con la primera vuelta electoral presidencial, bajo los siguientes criterios : la elección de diputados se hará mediante listas separadas de las candidaturas para Presidente de la República. El organismo electoral determinará las modificaciones a las circunscripciones junto con la expedición oficial de los datos poblacionales de los censos. Los diputados serán elegidos en votación universal, directa y secreta de listas ofrecidas por los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas.

Artículo. La Cámara de Diputados será elegida mediante circunscripciones uninominales de igual tamaño, por mayoría de sufragios.

Artículo. La Cámara de Senadores se compone de 30 miembros elegidos, en circunscripción nacional, de modo concurrente con la segunda vuelta electoral presidencial, si la hubiere, o en esa fecha, bajo los siguientes criterios: los senadores serán elegidos en votación universal, directa y secreta de listas ofrecidas por los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y alianzas del nivel nacional. Las elecciones de senadores se harán mediante listas separadas de las elecciones de Presidente de la República.

vuelta, si es que la hubiere. Se asignarán dos senadores a la fórmula que obtenga el mayor número de votos en el departamento, y uno a la segunda.

Capítulo III

Sistema nacional electoral

Es preciso crear un Tribunal Electoral como órgano jurisdiccional con competencia nacional, para administrar justicia en todos los asuntos concernientes al régimen electoral y a la participación de los actores políticos y la ciudadanía en general, incluyendo la resolución de conflictos dentro de los partidos políticos y la supervigilancia de sus procesos de democratización interna. La función de este nuevo órgano estará completamente separada de las labores técnicas, administrativas y organizacionales de los procesos electorales – a cargo de la Entidad Autónoma de Procesos Electorales–. A su vez, existirá una Entidad Autónoma de Registro Civil, la que, junto con la mencionada Entidad Autónoma de Procesos Electorales y con el Tribunal Nacional Electoral, formarán el sistema institucional electoral en el que tendrán jerarquía equivalente, competencias específicas establecidas mediante ley y la obligación de trabajar coordinada y cooperativamente.

El Tribunal Nacional Electoral estará formado por siete jueces designados de modo similar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, para un período de 10 años, mientras que la Entidad Autónoma de Procesos Electorales estará dirigida por un consejo formado por siete miembros técnicos designados por el Congreso nacional para un período de 10 años, de entre candidatos surgidos de la sociedad civil, agrupaciones ciudadanas y partidos políticos, sin otra condición que su conocimiento de procesos electorales. La Entidad Autónoma de Registro Civil se regulará mediante una ley específica.

RECOMENDACIÓN

GENERALIDADES

Artículo . Todos los bolivianos son ciudadanos y sus derechos están garantizados por la Constitución y por la ley. Los ciudadanos son depositarios de la soberanía nacional.

De acuerdo con las limitaciones establecidas por la Constitución y la ley, los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos eligiendo a sus representantes y ejerciendo el derecho a ser elegidos.

Los ciudadanos expresan su voluntad política mediante el voto y a través de un sistema de rendición de cuentas basado en la institucionalidad pública y en un sistema de control social.

El voto será universal, directo, igual, libre y secreto. Por su intermedio se elegirá al Presidente de la República y a los legisladores, gobernadores departamentales, alcaldes municipales, delegados departamentales y concejales. También se expresará la opinión en la Consulta Popular y en la revocatoria del mandato.

El voto es obligatorio a partir de los 18 años de edad y opcional a partir de los sesenta años de edad. Los bolivianos gozan de la garantía estatal de inscripción en el Registro Civil y su inclusión automática en los padrones electorales.

Artículo . El Estado garantizará la participación de todas las organizaciones sociales y políticas en el proceso electoral. Igualmente, fomentará la participación y promoverá condiciones de intervención equitativa de mujeres y grupos étnicos ante situaciones de comprobada discriminación.

FINALIDADES Y ÓRGANOS

Artículo . El sistema nacional electoral tiene como finalidad asegurar que la voluntad de los electores se traduzca en autoridades públicas representativas mediante la organización de los procesos electorales y el ejercicio de la justicia electoral, para lo cual contará con los instrumentos técnicos necesarios, incluido el registro civil.

El sistema está conformado por el Tribunal Nacional Electoral, la Entidad Autónoma de Procesos Electorales y la Entidad Autónoma de Registro Civil

La fuerza pública será auxiliar en el resguardo del orden público durante la realización de las elecciones.

Las infracciones cometidas por funcionarios públicos en materia electoral serán juzgadas por el Tribunal Nacional Electoral, cuya sanción puede llegar hasta la destitución.

Artículo . Los órganos electorales, que estarán ubicados en la sede de gobierno, son:

Entidad Autónoma de Procesos Electorales

Tribunal Nacional Electoral

Entidad Autónoma de Registro Civil

Artículo . El Estado garantiza la autonomía, independencia e imparcialidad de los órganos electorales. Las competencias de los órganos electorales serán establecidas por ley.

Artículo . La Entidad Autónoma de Procesos Electorales se encargará de organizar los eventos electorales en todas sus dimensiones y, en todo tiempo, de supervisar permanentemente la actividad de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas dentro del margen de la ley. Convocará, de acuerdo a la Constitución y la ley, a todos los eventos electorales y, en materia electoral, una vez en curso un proceso, contará con el auxilio de la fuerza pública.

Artículo . La Entidad Autónoma de Procesos Electorales estará conformada por un consejo formado por siete miembros técnicos y presidido rotativamente por uno de ellos. Los candidatos serán designados por el Congreso nacional para un período de 10 años, de entre candidatos surgidos de la sociedad civil, agrupaciones ciudadanas y partidos políticos, sin otra condición que su conocimiento de procesos electorales. El Congreso nacional los designará con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes.

Artículo . El Tribunal Nacional Electoral es el órgano judicial en materia electoral, con competencia nacional, que administra justicia en todos los asuntos concernientes al régimen electoral y a la participación de los actores políticos y la ciudadanía en general, incluyendo la resolución de conflictos relativos a los partidos políticos y temas que emerjan durante los procesos electorales.

En materia electoral, las decisiones del Tribunal Nacional Electoral son definitivas e inapelables, salvo que sean contrarias a esta Constitución, en cuyo caso serán recurribles ante el Tribunal Constitucional.

Artículo . El Tribunal Nacional Electoral estará formado por siete jueces designados de modo similar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, para un período de diez años, y presidido rotativamente por uno de ellos.

Artículo . La Entidad Autónoma de Registro Civil se regulará mediante ley.

Capítulo IV

Sistema de partidos

Con el fin de propender al establecimiento de ámbitos diferenciados de participación política y representación, se propone la conformación de partidos nacionales, partidos departamentales y partidos locales, dependiendo de la nueva organización territorial del país y del reconocimiento del anclaje regional y local del electorado de algunas formaciones políticas. Esta realidad, reconocida por la norma, permitirá, hacia el futuro, la conformación de organizaciones políticas propiamente nacionales, por la cobertura de su accionar y su influencia y por los resultados electorales suficientemente repartidos en todas las unidades departamentales.

Asimismo, es preciso que las agrupaciones ciudadanas, entendidas como organismos de la sociedad civil, conformadas con el expreso propósito de participar en las elecciones, se sujeten a normas equivalentes a los partidos políticos en relación a las finalidades públicas que persiguen y a la responsabilidad ante la ciudadanía y el Estado por la acción que promueven.

En ningún caso debe promoverse una diferencia de tratamiento entre los organismos partidarios y las organizaciones ciudadanas con fines electorales, pues no se trata de que el estímulo y reconocimiento público de la “buena” política – forma organizada de la representación y logro de acuerdos para el gobierno– y de control de los partidos y agrupaciones devenga en una forma de discriminación. Un tratamiento igualitario en requisitos, atribuciones y obligaciones debe complementarse con la comprensión clara de que la representación política debe hacerse a través de organismos estables sin premiar de ningún modo a la transitoriedad de la representación.

Las agrupaciones ciudadanas, al igual que los partidos políticos, tendrán referencias en los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal. Pueden formarse con propósitos limitados al gobierno en esas unidades subnacionales, y también como partidos o agrupaciones ciudadanas en tránsito hacia una referencia en unidades subnacionales de mayor cobertura. Los requisitos estarán en relación con la referencia subnacional.

La ley no se opondrá a que las agrupaciones ciudadanas mantengan sus características de organismos de la sociedad civil, pero estimulará su conversión en partidos políticos, por el propósito de organización que persigue el ejercicio del poder con fines de utilidad pública, al margen de particularismos corporativos. Las organizaciones ciudadanas con finalidades electorales tienen un carácter transitorio y una integración más flexible que los partidos. En tanto tiendan a adquirir un carácter más definitivo, deberán constituirse en una forma organizada de hacer política que se incline hacia un partido político con las especificidades que considere.

Los partidos nacionales y las agrupaciones ciudadanas nacionales están facultados a presentar candidatos a Presidente, legisladores, prefectos, delegados departamentales, alcaldes y concejales. La permanencia del reconocimiento jurídico está asociada con mínimos electorales obtenidos en proporciones significativas del país.

Los partidos departamentales y agrupaciones ciudadanas departamentales, además de competir por los cargos del gobierno departamental, podrían postular candidatos al gobierno municipal.

Los partidos municipales y agrupaciones ciudadanas municipales están facultados a presentar candidatos solamente para las elecciones municipales. También están facultados a presentar candidatos a este nivel, dentro de un carácter excepcional, los pueblos indígenas en municipios en los que estén reconocidos legalmente como tierras comunitarias de origen.

Se ha concebido un sistema de financiamiento mixto para la política –partidos y agrupaciones ciudadanas– que alcanza al 0,9% del Presupuesto General de la Nación. La fracción pública del financiamiento se entregará en dinero y en especie, estando dirigido el primero solamente a las actividades de capacitación de los organismos de representación y el financiamiento en especie a la contratación, por medio del Tribunal Nacional Electoral, de una franja en medios de comunicación, para la difusión de programas y el intercambio de propuestas. La trasgresión constituirá delito electoral, además de otras formas ligadas al financiamiento ilícito de la política.

RECOMENDACIÓN

Artículo . La representación popular se ejerce a través de los partidos políticos y de las agrupaciones ciudadanas formadas para el efecto, con arreglo a la presente Constitución y a las leyes.

Artículo . Los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas son personas jurídicas de Derecho Público, con personería reconocida por el Tribunal Nacional Electoral.

El programa, organización y funcionamiento de los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas deberá ajustarse a los principios, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, por lo cual estarán sujetos a los mecanismos de seguimiento señalados por el Tribunal Nacional Electoral.

Los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas rendirán cuenta pública de los recursos financieros que reciban y estarán sujetos al control fiscal, de conformidad con las disposiciones de la ley; su trasgresión será sancionada por el Tribunal Nacional Electoral, de conformidad con la gravedad del delito electoral.

La ley estimulará la permanencia, continuidad y renovación de los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas que cuenten con probada representación electoral, así como la conformación de nuevas organizaciones políticas, con requisitos de aceptación ciudadana.

Artículo . Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar e integrar libremente partidos políticos y agrupaciones ciudadanas en referencia con los niveles de gobierno, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley. A tiempo de inscribirse, los partidos deberán definir los ámbitos o niveles en los cuales pretenden actuar.

Los partidos políticos nacionales y las agrupaciones ciudadanas nacionales tienen derecho a presentar candidatos en las elecciones de Presidente, legisladores, gobernadores, delegados departamentales, alcaldes y concejales.

Los partidos políticos departamentales y las agrupaciones ciudadanas departamentales tienen derecho a presentar candidatos en las elecciones de gobernadores, delegados departamentales,, alcaldes y concejales.

Los partidos políticos municipales y las agrupaciones ciudadanas municipales tienen derecho a presentar candidatos en las elecciones de alcaldes y concejales. Igual derecho les asiste a los pueblos indígenas de los municipios reconocidos como Tierras Comunitarias de Origen.

Artículo . Los partidos políticos nacionales y las agrupaciones ciudadanas nacionales, los partidos políticos departamentales y las agrupaciones ciudadanas departamentales y los partidos políticos municipales y las agrupaciones ciudadanas municipales deben cumplir los requisitos fijados por la ley ante el Tribunal Nacional Electoral, organismo facultado para realizar un seguimiento del cumplimiento de normas en los partidos, así como a la implantación de sanciones. La ley fijará requisitos de adhesiones mínimas para su conformación y mínimos en votaciones en el ámbito o nivel al que corresponden.

Artículo . Los bolivianos residentes en el extranjero podrán votar en las elecciones nacionales sin adscripción territorial y los extranjeros residentes en el país podrán votar en las elecciones departamentales y municipales, bajo las condiciones que estipule la ley.

Artículo . Habrá financiamiento público y privado para las actividades de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas.

El financiamiento público será del 0,5% del Presupuesto General de la Nación. Con el 50% del financiamiento público, la Entidad Autónoma de Procesos Electorales comprará espacios en televisión para que, en partes iguales, los partidos y agrupaciones legalmente reconocidos informen y difundan sus programas de gobierno, siendo ésta la única modalidad posible de acceso a este medio durante la campaña. El 50% restante del financiamiento público, la Entidad Autónoma de Procesos Electorales lo entregará en efectivo a los partidos y agrupaciones legalmente reconocidos para que realicen actividades de capacitación.

El financiamiento privado será comprobado en su origen y limitado mediante la ley.

Capítulo V

Consulta popular

La institución de la consulta popular pretende atacar algunos problemas relativos a la inestabilidad democrática, la excesiva formalidad en los sistemas políticos, la falta de mecanismos de rendición de cuentas, la débil legitimidad de las autoridades y, en general, la ilegitimidad de las instituciones.

La consulta popular, institución central de la democracia directa, es una forma complementaria de la democracia delegada y representativa. Se trata de incrementar la participación, aunque no necesariamente se mejore, por su directa intervención, la eficiencia del sistema político. Cabe señalar que la consulta popular no evita ni sustituye a la movilización popular, sino que supone la imposibilidad temporal del sistema para adoptar una decisión satisfactoria y la necesidad de dejar en “suspense” algunas decisiones de las autoridades.

RECOMENDACIÓN

Artículo . Se establece la consulta popular, conformado por el plebiscito y el referéndum, como el mecanismo institucional mediante el cual los poderes Ejecutivo y/o Legislativo, las prefecturas, municipalidades o una fracción del electorado, en su caso, apelan al pueblo boliviano para que exprese su aceptación o rechazo a normas, o exprese criterios sobre políticas públicas. La ley establecerá limitaciones a las iniciativas para convocar a consulta popular y a los temas consultados. Sus resultados tendrán vigencia inmediata y obligatoria, y deberán ser observados necesariamente por las autoridades e instancias competentes, pudiendo su inobservancia ser causal de destitución. El mecanismo de consulta popular utilizado será la votación universal, directa y secreta, acto electoral convocado por el Ente Autónomo de Procesos Electorales.

Capítulo VI

Revocatoria del mandato

El mandante primario que dio origen directamente a la legitimidad presidencial tiene la capacidad para recuperar el mandato, ratificarlo o rectificarlo. Recomendamos que esta capacidad, conocida como “revocatoria del mandato”, deba ejercerse a nivel presidencial dentro de determinadas condiciones. Por ello se ha invocado además al sistema de rendición de cuentas que, en el caso del Presidente, se refiere a su responsabilidad ante la nación.

RECOMENDACIÓN

Artículo . La revocatoria del mandato presidencial es la capacidad del electorado para recuperar el mandato, ratificarlo o rectificarlo, una sola vez, a mitad de período. La iniciativa popular deberá estar respaldada por el 25% de firmas del padrón nacional. La revocatoria del mandato presidencial tendrá efecto mediante un acto de consulta electoral que cuente con una tasa de participación igual o superior a la elección en primera vuelta presidencial. El resultado de la

consulta deberá ser una mayoría superior al 50% de los votos válidos, que en términos absolutos sea superior a la votación presidencial en la primera vuelta.

Anexo 1

Resumen de recomendaciones

Reformas políticas

La reforma institucional debe vincular a las instituciones con el desarrollo; rehacer acuerdos nacionales fracturados; y restituir la confianza, redefinir el régimen político y poner en funcionamiento el sistema político que permita tomar decisiones legítimas. Estos últimos son objetivos en los que se inscribe este trabajo, que comprende propuestas de reforma constitucional, un contexto teórico, una comparación constitucional, varios diagnósticos del régimen político y una sistematización de las demandas. Las recomendaciones combinan nuevas atribuciones presidenciales y establecen diferentes relaciones con el Poder Legislativo, que apuntan a la consecución de una legitimidad sólida e independiente de cada uno, junto con la coherencia entre todos los niveles de gobierno.

La propuesta pretende cambiar de forma híbrida del régimen político, reconociendo en ésta una tendencia hacia la consociatividad. La forma vigente se basó en la fusión, en torno al Presidente, de todas las funciones políticas y administrativas, lo que resultó inútil pues generó dependencias con el Congreso y pocas capacidades de gestión en el Ejecutivo. La forma híbrida propuesta no implica un intercambio en que a “mayores” atribuciones entregadas al Ejecutivo correspondan “menores” atribuciones para el Legislativo. Ponemos énfasis en atribuciones exclusivas, bajando los puntos de contacto entre funciones. Una definición clara de qué función cumple qué competencias permitirá un sistema de rendición de cuentas más ágil y un sistema administrativo más claro en sus roles y responsabilidades.

El Poder Ejecutivo

Respecto del Poder Ejecutivo, las principales reformas son eliminar la institución de la Vicepresidencia, pues no se requerirá este tipo de eslabón entre los poderes; igualar los requisitos para legisladores, a partir de una rebaja en la edad requerida, siendo que el Presidente deberá contar con 35 años de edad el día de la elección; y asumir limitaciones condicionales y absolutas para las candidaturas presidenciales y legislativas, precisando la diferenciación entre intereses privados y públicos.

La forma de sucesión prevé dos casos de ausencia definitiva del Presidente: habiendo transcurrido más de la mitad del período, lo reemplazará el presidente del Congreso nacional hasta la finalización del período constitucional; si la ausencia

definitiva se produjese antes, el Tribunal Nacional Electoral convocará a una nueva elección por el tiempo que queda. En el caso de revocatoria o de cesación simultánea del cargo, asumirá la Presidencia el presidente de la Corte Suprema de Justicia, y convocará inmediatamente a elecciones.

El Presidente únicamente solicitará permiso al Congreso para los viajes internacionales de más de 30 días. En todos los casos, el Presidente escogerá, de entre los jefes de gabinete sectorial, al ministro que desempeñará las funciones de Presidente ocasional durante su ausencia, y sólo en las funciones de representación protocolaria.

El Presidente asume las funciones de Jefe de Estado –representación de la nación en las relaciones internacionales, coordinación de poderes, gestación de políticas de Estado y promoción de la legislación en competencias nacionales– y de Jefe de Gobierno.

La definición central del Poder Ejecutivo es la formulación, dirección y gestión de las políticas públicas. El Poder Legislativo no debe tener ninguna forma compartida con el Poder Ejecutivo en temas tales como la gestión urbana y rural, crédito, influencia diplomática, fuerza militar o empleo público. Una vez establecido un nivel intermedio de gobierno, el Poder Legislativo dejará la representación departamental se eliminarán todas las competencias de gestión, y se orientará hacia una colaboración interfuncional exenta de prácticas prebendales y clientelares, las que serán sancionadas. Esta reforma está acompañada de un sistema de rendición de cuentas.

La dirección superior de la administración pública es ejercida por el Presidente, con obligaciones y responsabilidades de administrador. En perspectiva de la eficiencia, podrá suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos.

Entre las atribuciones del Congreso nacional, consta la confección de ternas para funcionarios públicos, para que de entre ellas escoja y nombre el Presidente de la República. Se ha previsto una sola vía, ya que una parte de las candidaturas surgirán de consultas con la sociedad civil. Esto disminuye la discrecionalidad presidencial.

El Congreso nacional deberá estar en funcionamiento durante todo el año. El Presidente podrá convocar a reuniones del Congreso, de una de sus cámaras o del plenario de las comisiones legislativas permanentes.

El Presidente deberá elaborar un informe anual sobre la Situación General de la República, que defina también los objetivos para el siguiente año.

Se incluye asimismo una modificación al procedimiento de los tratados internacionales, pudiendo el Presidente suscribirlos y ponerlos en vigencia *ad referendum* del Congreso. También se ha previsto que pueda nombrar y remover libremente a los jefes de las misiones diplomáticas, siendo que todos los restantes cargos del servicio exterior serán desempeñados exclusivamente por funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La restitución de un Sistema Nacional de Planificación se inscribe en la refuncionalización del Estado, entendida como coordinación de políticas públicas y de iniciativas subnacionales desde una perspectiva nacional. Tendrá un diseño más acabado en el régimen económico.

En el primer semestre de su gestión, el Presidente presentará al Congreso el Plan Nacional de Desarrollo. La unidad y jerarquía del Poder Ejecutivo en el Estado nacional durante el proceso de descentralización se expresará en la vigilancia de la prestación de servicios públicos en todos los niveles de gobierno. Los conflictos de competencias entre niveles de gobierno, el cumplimiento de los estatutos autonómicos o de los contratos intergubernamentales de transferencia de competencias serán sometidos por el Presidente al Tribunal Constitucional.

La seguridad es una competencia presidencial nacional exclusiva. Presidirá el Consejo de Seguridad Nacional. A su vez, el Presidente deberá arbitrar las medidas necesarias, en el marco de la Constitución y la ley, para la conservación del orden público. Será la máxima autoridad de la fuerza pública, que garantice su profesionalización y designe a los altos mandos y otorgue ascensos a oficiales generales. También autorizará el tránsito de fuerzas armadas extranjeras por los ámbitos en los que se ejerce soberanía nacional.

El Presidente contará con iniciativa para la convocatoria a consulta popular y concederá indultos y conmutará penas.

Los colaboradores inmediatos del Presidente son los ministros de Estado –todos con igual responsabilidad pero con diferentes funciones sectoriales y de dirección–, cuyo nombramiento y remoción es una facultad presidencial exclusiva. Éste es un matiz de la forma “híbrida”, que “endurece” las capacidades presidenciales.

Todos los ministros tendrán funciones sectoriales. El Presidente escogerá a los que, además, tendrán funciones de jefe de gabinete y jefes de gabinete sectorial. Después del Presidente, la principal función de articulación ministerial y entre los poderes del Estado estará a cargo de un jefe de gabinete, para quien, antes de su nombramiento,

el Presidente realizará una “consulta de confianza” al Congreso, hasta por dos ocasiones, como estímulo a la consociatividad. No es un Jefe de Gobierno o un Primer Ministro de un régimen parlamentario. Está sometido al mecanismo de interpelación política. Dos negativas a la consulta de confianza representan una acumulación de causales para la “cesación simultánea del cargo” del Presidente y del Congreso. Este mecanismo es más sano que los acuerdos forzosos de origen electoral (listas cerradas, bloqueadas, sin posibilidad de cruce, en elecciones concurrentes). Tiene sentido junto con otras figuras institucionales, como el juicio político al Presidente y la revocatoria del mandato presidencial. La recomendación se ubica en el límite del tránsito hacia un régimen parlamentario.

La Constitución determina los gabinetes sectoriales (Económico, Social, Político e Internacional). La discrecionalidad presidencial sólo alcanza a señalar qué carteras de Estado habrá y los ministros que las desempeñarán y los que conformarán los gabinetes sectoriales. También existe un mecanismo de consulta de confianza para los jefes de gabinete sectorial, que no precederá a la designación, y que tiene como sentido recabar apoyo.

Una prerrogativa administrativa del Presidente será el número y atribuciones de las carteras de Estado. Los cargos de ministro de Estado y de legislador tienen equivalencia administrativa, aunque no salarial, por lo que tendrán los mismos requisitos. El cargo de ministro es incompatible con cualquier otra función, especialmente originada en la representación popular, para preservar la independencia de poderes.

El Presidente es representado en cada uno de los sectores por los ministros, como un nivel de amortiguamiento responsable. También existirá una responsabilidad “bilateral” del Presidente con cada grupo de ministros, especialistas de carácter sectorial, con responsabilidad sólo en esas áreas. Se incorpora la figura de jefes de gabinete sectorial, con atribuciones de coordinación de los ministros sectoriales. Así, la actividad de fiscalización logrará mayor eficiencia debido a la focalización y se evitará la parálisis de la administración.

Las funciones de los ministros son de dirección político-administrativa del sector encargado y de vinculación con el Congreso. Los ministros tienen una sola categoría para efectos de la interpelación. Ésta puede ser sintomática de correlaciones de fuerza, más aun si de ella se deriva la renuncia y/o destitución. Configura el grado de dureza del presidencialismo. Puede o no tener implicaciones jurídicas y hace relación a una política pública considerada como inconveniente. Recomendamos que el Presidente abra un espacio de debate y aproximación deliberativa con el Congreso con una comunicación justificativa de la política pública. Se prohíbe la

interpelación de la totalidad del gabinete presidencial o la totalidad de un gabinete sectorial.

Se ha previsto la conformación de tres gabinetes, que son incluyentes: el gabinete presidencial (Presidente, jefe de gabinete y jefes de gabinete sectorial), gabinetes sectoriales (jefe de gabinete sectorial y ministros del sector) y gabinete ampliado (Presidente, jefe de gabinete, jefes de gabinete sectorial y ministros del sector). El nexo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo será el jefe de gabinete, quien además será el coordinador entre reparticiones y funciones del Ejecutivo.

En tanto Jefe de Estado, el Presidente liderará el Consejo de Estado. Ésta es la instancia de contribución de todos los poderes del Estado y de los niveles de gobierno a la configuración estratégica de políticas de Estado que no están bajo la responsabilidad exclusiva del Presidente (Relaciones Internacionales y Seguridad Interna) o compartida (Seguridad externa), y de promover las iniciativas legislativas en las competencias nacionales. El Presidente formulará políticas de Estado de acuerdo con los lineamientos sugeridos por el Consejo de Estado, en las competencias nacionales señaladas. Estará integrado además por el presidente del Congreso y el presidente de la Corte Suprema. Sin capacidad resolutive, convocará ocasionalmente a ejecutivos de las municipalidades y las prefecturas.

Todos los ministros pueden participar en los procesos legislativos y son responsables de informar sobre políticas públicas, participar en las deliberaciones y someterse a interpelaciones. El papel del Poder Ejecutivo como colegislador se concreta, entre otras, en las iniciativas legislativas exclusivas sobre competencias nacionales, en ese ámbito, es el encargado de presentar iniciativas de legislación como canal único que asegure la coherencia. También de promulgar leyes nacionales. Se mantiene la facultad reglamentaria del Presidente. Dispone de una capacidad de veto total o parcial. El veto total sólo admite, como opciones, el archivo del proyecto o, en su defecto, la insistencia por parte del Congreso sobre el proyecto en su integralidad. Expresa la inaceptabilidad del proyecto en su esencia. Las condiciones de la insistencia son la aglomeración de fuerzas parlamentarias, en magnitud tal, que sean suficientemente representativas. A su vez, existen dos tipos de veto parcial: aquel que implica la devolución y eventual reforma de sólo una fracción del proyecto original, sin que se afecte su coherencia; y, aquel que implica la devolución de todo el proyecto, siendo que su reforma implica concordancias de fondo. El ejercicio del veto parcial es una invitación a la concertación.

Las facultades legislativas extraordinarias del Presidente son la “legislación de urgencia” y la “legislación de emergencia”. En ambos casos están sujetas a la aprobación del Congreso nacional y a condiciones específicas. Mediante la

“legislación de urgencia”, el Presidente presenta proyectos de ley en materia económica, de tratamiento obligatorio en treinta días. Mediante la “legislación de emergencia”, el Presidente dicta decretos ley, que tienen vigencia inmediata; conlleva la convocatoria a una reunión del Congreso cuando más ocho días luego de su presentación, para ratificarlo o negarlo.

El actor central de la elaboración y ejecución del Presupuesto General de la Nación es el Poder Ejecutivo. Los principios que recoge la propuesta son: reducir sustantivamente el nivel de clientelismo gubernamental y legislador en la asignación sectorial y territorial; bajar los niveles de discrecionalidad del Ejecutivo en su ejecución; sujetar su formulación a criterios modernos, sumando a las clasificaciones sectoriales las clasificaciones territoriales de ingresos y gastos; darle una estructura legislativa, en que la contravención y el delito son sancionados; sujetar la creación de egresos a la creación de ingresos; pretender el equilibrio fiscal; consultar criterios de disciplina fiscal; plantear criterios claros para la formulación y aprobación tales como los objetivos de desarrollo humano y económico, equidad territorial, discriminación positiva de género, etcétera; y formular criterios de evaluación del gasto. El Presidente promulgará, con el peso de una ley, el proyecto aprobado por el Congreso, y en su ejecución sólo podrá realizar alteración de las partidas hasta en un 15%.

La justeza del estado de excepción es una valoración política especialmente sensible, que debe ser realizada con criterios de Estado. El decreto del estado de excepción es una medida asumida en relación a territorios determinados y a la suspensión justificada de determinadas garantías constitucionales, medida que debe adoptarse en conformidad con los requisitos establecidos por la Constitución, especialmente en la justificación de las garantías constitucionales suspendidas.

La figura de la consulta de confianza queda perfeccionada con la de cesación del cargo simultánea del Presidente y de los legisladores. Es una “sanción” ante la incapacidad de encontrar acuerdos o es la consecuencia del reconocimiento de la imposibilidad de encontrar una articulación positiva entre las funciones. La particularidad del diseño es que la posesión del Presidente transitorio hasta el cambio de mando a un Presidente electo opera sin mediación de ninguna institución. El Presidente encargado de llamar a elecciones se posesiona en virtud y con la fuerza de la disposición constitucional. Las complejidades respecto de los legisladores son que cesan en sus funciones con fecha adelantada, evitando toda forma de “auto prórroga”. La cesación del cargo es simultánea, con la diferencia que el recambio de los legisladores opera luego de que se ejecuta la campaña presidencial y de legisladores, pero amparada por el funcionamiento del Congreso, garantía de la vigencia de la democracia.

El Poder Legislativo

La propuesta de reforma responde, en general, a mejorar la calidad de la representación y la participación social, buscar la relegitimación de la política mediante la aplicación de mecanismos de eficiencia y transparencia en la gestión pública, así como construir una gobernabilidad sostenible en base al pluralismo. En ese marco, se pretende introducir una serie de ajustes institucionales e innovadores, que mejoren el desempeño del Poder Legislativo y establezcan con mayor claridad las funciones de representación, legislación y fiscalización que le corresponden.

Precisamente uno de los puntos más débiles del funcionamiento de la democracia representativa se sitúa en el funcionamiento deficiente del Poder Legislativo, tanto en relación con el cumplimiento de sus funciones principales como en su vinculación con la sociedad y con los otros poderes del Estado, particularmente con el Poder Ejecutivo

Las propuestas de reforma abarcan distintas dimensiones. En relación con los legisladores, en primer lugar se propone modificar las características de la elección; en ese sentido, ningún ciudadano podrá ser candidato a dos cargos electivos simultáneamente, ni representar a más de una circunscripción electoral al mismo tiempo. Consideramos que se debe partir del principio de compromiso que asume el futuro representante respecto de un electorado en particular y cumplir con él en caso de ser electo. No es el caso de la candidatura a legislador y a Presidente de la República, que pueden ser compatibles pues permiten la construcción de liderazgos con experiencia y posibilidades de crecimiento. Por otra parte, se prevé la eliminación de los legisladores suplentes, la forma de encarar la vacancia de un legislador titular, se produce a través de los candidatos no electos de la lista correspondiente al partido del legislador electo; en el caso de los uninominales, se establece la suplencia sin remuneración, sólo con fines de reemplazo.

En la lógica moderna de separación de cámaras con fines funcionales y representativos –y no como jerarquías–, consideramos que los requisitos para ser senador o diputado deben ser los mismos para ambos, modificando el actual criterio de discriminación por edad. En el caso de los diputados uninominales se requiere, además, una residencia mínima de dos años previos a la elección en la circunscripción a que representa, con el fin de reforzar su carácter representativo.

Es preciso establecer a nivel constitucional, con mayor rigurosidad, las condiciones de elegibilidad para las candidaturas al Congreso nacional, mediante las cuales

quedan inhabilitados los funcionarios públicos con jurisdicción y con autoridad ejecutiva, los militares en servicio activo y los eclesiásticos con jurisdicción que no renuncien a sus funciones por lo menos 180 días antes de la elección, con el fin de establecer una clara separación entre su compromiso y sus funciones anteriores y su habilitación para un nuevo cargo electivo. Los contratistas de obras y servicios públicos y concesionarios y administradores de bienes y servicios públicos, así como recaudadores de fondos públicos, no pueden habilitarse como candidatos mientras no culminen sus contratos con el Estado. Consideramos que, además, se debe establecer una penalidad para quienes no cumplan con estos requisitos en caso de que sus candidaturas continúen después de los plazos previstos para su regularización. También estarán inhabilitados representantes de empresas y/o gobiernos extranjeros.

Con el fin de combinar criterios de continuidad y renovación, se permitirá la reelección del legislador sólo por dos veces más de forma continua o interrumpida, con lo cual, si un candidato es reelecto, podría mantenerse o retornar al Congreso nacional y cumplir un mandato máximo por tres períodos (15 años).

La compatibilidad de cargos públicos es otro de los problemas detectados como fuente de clientelismo y cooptación a los legisladores por parte del Ejecutivo, además de producir confusión de roles. Una autoridad elegida por voto popular debe cumplir el mandato determinado por los electores, por tanto se establece la incompatibilidad de los legisladores con cualquier otro cargo público (a excepción de la cátedra universitaria). En caso de optar por éste, no podrán retornar al Congreso nacional hasta la finalización del periodo de mandato.

Para evitar la percepción ciudadana de la manipulación parlamentaria sobre las dietas y salarios de los congresistas, proponemos establecer en la Constitución un criterio porcentual determinado en relación con la remuneración de un ministro de Estado (el 75% o el 80%), así como prohibir la relación contractual de los legisladores con el Estado e inmiscuirse (por medio de gestiones) en asuntos de competencia privativa de los poderes Ejecutivo y Judicial. Se prevé la constitución de una Comisión de Ética, que establezca límites y regule el comportamiento de los legisladores a partir de un Código de Ética.

En relación con el Congreso, proponemos mantener el bicameralismo con el fin de evitar una excesiva concentración del poder en una sola cámara y la imbricación de funciones; consideramos que ello permite representar mejor a la diversidad en sociedades heterogéneas, administrar mejor regímenes autonómicos o descentralizados, y evitar la posible precipitación de decisiones en una sola instancia.

Respecto al funcionamiento del Congreso, consideramos pertinente su funcionamiento ininterrumpido durante todo el año, con un receso. Dado que no existirá la figura del Vicepresidente de la República –como presidente nato del Congreso–, se plantea la elección de un presidente del Congreso de entre los legisladores por la mitad del mandato, es decir, dos años y medio, para establecer un rango de continuidad y mayor autoridad.

Una forma de mejorar la eficiencia y la eficacia del Congreso es la formalización del trabajo de comisiones. Para ese fin se establecen comisiones legislativas permanentes y temporales determinadas por Ley Orgánica del Congreso. Los integrantes de las comisiones reflejarán en lo posible la composición política y territorial. Y para lograr mayor eficiencia y agilidad, se establece incluir la figura del plenario de comisiones legislativas permanentes, con la participación de todos sus miembros, que equivalen a un porcentaje fijo de congresistas (por ejemplo, el 40%). El Plenario tiene capacidad deliberativa y decisoria, similar al plenario del Congreso o, en su caso, de cada cámara.

Consideramos que el proceso de selección de autoridades jerárquicas del Estado, para su correspondiente nombramiento, se realizará mediante un comité de selección encargado de procesar técnicamente las postulaciones, con el fin de evitar el “cuoteo” y el prebendalismo, garantizando transparencia e idoneidad; los resultados serán entregados al Congreso para la selección de una terna, que será puesta en consideración del Presidente de la República para su nombramiento.

Se pretende, además, que los poderes autónomos, como la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional o el Tribunal Nacional Electoral, deben proveerse de mecanismos internos de selección de autoridades.

Complementariamente, con el fin de mejorar la calidad legislativa del Congreso nacional, se nombrará un Comité de Legislación para apoyar en el trabajo técnico de elaboración de proyectos de ley, así como en la sistematización de la legislación actual, en la codificación de leyes, su recopilación y compatibilización.

Finalmente, con el fin de organizar la iniciativa, deliberación y tratamiento y/o aprobación de leyes, así como de facilitar la generación de acuerdos político-ideológicos y programáticos, se recomienda la conformación de bloques parlamentarios dentro Congreso y las cámaras. Los partidos o agrupaciones ciudadanas que cuenten con un número de legisladores que represente por lo menos el 15% del total conformarán un bloque legislativo; aquellos que no alcancen tal porcentaje, podrán unirse con otros para conformarlo.

Con relación a las atribuciones del Poder Legislativo que respondan a las funciones legislativa, representativa y fiscalizadora, se establecen, entre otras, las relacionadas con el ordenamiento territorial, la creación de nuevos departamentos, la evaluación y aprobación del Presupuesto General de la Nación presentado por el Ejecutivo, la evaluación de la idoneidad del gasto –en base a criterios de desarrollo humano, género y territorio–, así como la calidad del gasto en base a los criterios de planificación del Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, para cumplir con las labores de fiscalización, se prevé, además de la actual autorización para el Juicio de Responsabilidades al Presidente de la República y ministros de Estado, el juicio político al Presidente de la República por graves delitos (estableciendo las mayores restricciones para evitar su uso indiscriminado y la desestabilización del régimen democrático).

En el caso específico de las cámaras, que contarán con composiciones representativas distintas (criterio de incongruencia), se trata, en lo posible, de distribuir el poder simétricamente, asignando funciones distintas y especializadas para cada cámara. Así, las atribuciones legislativas nacionales estarán en manos de la Cámara de Senadores, mientras que las funciones fiscalizadoras tenderían a concentrarse en la Cámara de Diputados. Otra innovación que responde a la necesidad de clarificar las funciones de las cámaras y permitir una mayor eficiencia es la aprobación de leyes en la misma cámara de origen, previa discusión en dos distintas ocasiones y, en su caso, en el pleno del Congreso.

La iniciativa de las leyes puede tener origen diverso: la ciudadanía, bloques parlamentarios, el Presidente de la República y demás poderes y organismos autónomos del Estado en las materias de su competencia. En el caso del Congreso o de las cámaras, requerirá del apoyo de un bloque parlamentario (al menos un 15%), para evitar la profusión de proyectos de ley individuales y con escasa calidad técnica y pertinencia.

Como una forma de mejorar la participación ciudadana en los ámbitos de decisión del Estado, se reforzarán los mecanismos de democracia directa, como la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum. La iniciativa legislativa procederá con el respaldo de al menos el 6% de apoyo del padrón electoral de la circunscripción electoral que presenta el proyecto; esta iniciativa debe obligatoriamente ser atendida por el Congreso en un plazo máximo de 180 días.

En la lógica de equilibrio de poderes, el Presidente de la República dispone de capacidad de veto total o parcial. El veto no pretende crear conflicto de poderes, sino buscar mecanismos de deliberación y acuerdos respecto a leyes que han

causado controversia. El veto total implica su descarte o la posibilidad de insistencia por parte del Congreso sobre el proyecto en su integridad. Se puede insistir sumando fuerzas en el Congreso nacional para forzar su aplicación y apelando al sentido nacional y de negociación entre ambos poderes del Estado, después de un tiempo razonable, en un contexto político probablemente distinto. El veto parcial invita a la concertación, pues implica una conciliación razonable propuesta por el Ejecutivo en su veto, o mediante insistencia, la cual deberá reunir un amplio consenso político. Si no existe un acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo, los proyectos de ley pueden ir a consulta ciudadana por convocatoria conjunta. Un principio general es que no entrará en vigencia una ley que tenga artículos observados, es decir, incompleta.

En relación con la función fiscalizadora del Congreso, ésta se realizará a través de la Cámara de Diputados, donde se solicitarán informes verbales o escritos a los ministros con fines legislativos, de inspección o fiscalización y se propondrán investigaciones. Pero además se debe establecer una respuesta obligatoria a las peticiones de informes en un plazo no mayor a 30 días; su inobservancia provocará la destitución automática del ministro. En esta Cámara también se procederá a la interpelación individual a los ministros convocados por un bloque legislativo y justificada por desacuerdo en políticas públicas o por presunción de contravención jurídica. En el primer caso, pueden ser censurados, e implica la respuesta justificada por parte del Ejecutivo. En el segundo caso, es decir por contravención jurídica, implica además una acusación ante la Corte Suprema de Justicia. La censura procede por mayoría absoluta de votos de los miembros de la Cámara de Diputados. Cabe aclarar que la remoción siempre está en manos del Presidente de la República.

Además de los mecanismos señalados, vemos por conveniente incluir el juicio político al Presidente de la República por iniciativa de un bloque legislativo con apoyo de al menos el 40%, por grave atentado contra la integridad del Estado en competencias nacionales exclusivas, y, en su caso, proceder a su censura y destitución de acuerdo al procedimiento establecido. Asimismo, proponemos mantener la autorización de enjuiciamiento por la Corte Suprema de Justicia para el Presidente de la República y/o cualquiera de sus ministros por mayoría absoluta de dos tercios. Finalmente, y para velar por la transparencia, se establece que tanto el Presidente de la República como los ministros, una vez destituidos, no podrán ejercer cargos públicos por un periodo de cinco años.

El sistema de representación

Respecto al sistema de representación, consideramos que es preciso que el Presidente cuente con legitimidad suficiente para tomar de decisiones y que el

Congreso esté conformado de modo plural a partir de una legitimidad independiente. El problema a resolver es acumular apoyo en torno al candidato presidencial, estimulando alianzas estables, conservando la libertad de voto y la independencia de poderes. Los problemas de la segunda vuelta electoral simple tratan de ser solventados con una elección en primera vuelta con un umbral que permitiría suspender la segunda vuelta y, de no producirse, una segunda vuelta con mayoría absoluta de votos válidos. Para la elección de Presidente se recomienda una “segunda vuelta con umbral reducido”, como una opción en que se fuerza menos la voluntad del elector y se estimula a la formación de coaliciones en la primera vuelta, pero sin perder las virtudes de la segunda vuelta.

Está reconocido que el sistema electoral mixto con que se eligen y asignan legisladores en Bolivia ha alcanzado resultados en el plano de la participación y de la representatividad. Sin embargo, el Parlamento presenta falencias en los temas de la efectividad legislativa y de control. A su vez, el sistema pierde sus virtudes en el contexto de relaciones interfuncionales. De manera consecuente con la tendencia general de esta propuesta, se trata de independizar, por su origen, a los actores principales del Parlamento y de mantener un sistema mixto de asignación.

Los problemas que se trata de superar son la composición y orientación localista del Parlamento boliviano, introduciendo a la circunscripción nacional como origen de la autoridad pública, ausente en la historia electoral, superando el sistema de listas cerradas, bloqueadas y atadas de elecciones en “plancha”. Se propone, además, una opción de voto preferencial en la lista.

También, pese a la concurrencia con la elección entre la primera y segunda vuelta, se la realizará en listas separadas, abriendo la posibilidad de voto cruzado en ambas elecciones, de ser el caso.

El Congreso se elegirá de listas ofrecidas por los partidos y agrupaciones ciudadanas organizados y reconocidos a nivel nacional y departamental. La votación para diputados será concurrente con la elección presidencial en la primera vuelta, en tanto que la votación para senadores será concurrente con la elección presidencial en segunda vuelta, si la hubiere, pero en esa fecha, y se efectuará en papeletas separadas.

La Cámara de Diputados estará conformada por cien legisladores. La mitad de la Cámara sería elegida en circunscripción nacional, mediante el sistema de representación proporcional. La otra mitad sería elegida en circunscripciones uninominales por mayoría absoluta de sufragios. La ley definirá el sistema de listas

abiertas y desbloqueadas para expresar una preferencia dentro de la misma lista. Se plantea el sistema de voto cruzado.

La Cámara de Senadores estará conformada por tres legisladores por cada departamento, abriendo escenarios tanto para el gobierno como para la oposición.

Es preciso crear un Tribunal Electoral como órgano jurisdiccional con competencia nacional, separado de las labores técnicas, administrativas y organizacionales de los procesos electorales que estará a cargo de la Entidad Autónoma de Procesos Electorales. El Tribunal estará formado por siete jueces designados de modo similar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia para un período de diez años; mientras que la Entidad Autónoma estará dirigida por un consejo formado por siete miembros técnicos designados por el Congreso para un período de diez años, de entre candidatos surgidos de la sociedad civil, agrupaciones ciudadanas y partidos políticos.

Para propender al establecimiento de ámbitos diferenciados de participación política y representación, se propone la conformación de partidos nacionales, partidos departamentales y partidos locales, con capacidad de presentar candidatos, cada cual en su ámbito. Las agrupaciones ciudadanas, organismos de la sociedad civil conformados con el expreso propósito de participar en las elecciones, se sujetarán a normas equivalentes a los partidos políticos.

Se ha concebido un sistema de financiamiento mixto para la política –partidos y agrupaciones ciudadanas– que alcanza al 0,5% del Presupuesto General de la Nación. La fracción pública del financiamiento se entregará en dinero y en especie, estando dirigido el primero solamente a las actividades de capacitación de los organismos de representación, en tanto que el financiamiento en especie, a la contratación, por medio del Tribunal Nacional Electoral, de una franja en medios de comunicación para la difusión de programas y el intercambio de propuestas. La trasgresión constituirá delito electoral, además de otras formas ligadas al financiamiento ilícito de la política.

La institución de la consulta popular pretende atacar algunos problemas relativos a la inestabilidad democrática, la excesiva formalidad en los sistemas políticos, la falta de mecanismos de rendición de cuentas, la débil legitimidad de las autoridades y, en general, la ilegitimidad de las instituciones. La Consulta Popular, institución central en la democracia directa, es una forma complementaria de la democracia delegada y representativa. Se trata de incrementar la participación, aunque no necesariamente se mejore, por su directa intervención, la eficiencia del sistema político. Cabe señalar que la Consulta Popular no evita ni sustituye a la movilización popular, sino que

supone la imposibilidad temporal del sistema de adoptar una decisión satisfactoria y la necesidad de dejar en suspenso algunas decisiones de las autoridades.

La Consulta Popular, conformada por el Plebiscito y el Referéndum, son el mecanismo institucional mediante el cual los poderes Ejecutivo y/o Legislativo, las prefecturas, municipalidades o una fracción del electorado, en su caso, apelan al pueblo boliviano para que exprese su aceptación o rechazo a normas, o exprese criterios sobre políticas públicas. La ley establecerá limitaciones y sus resultados tendrán vigencia inmediata y obligatoria.

El mandante primario, que dio origen directamente a la legitimidad presidencial, tiene la capacidad para recuperar el mandato, ratificarlo o rectificarlo. La “revocatoria del mandato” se ejercerá a nivel presidencial, dentro de determinadas condiciones.

Bibliografía general

Abecia Op cit 1999 p. 401.

Albi, Emilio

2000 *Público y Privado. Un acuerdo necesario.* Barcelona: Editorial Ariel S.A.

Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenverg (eds.)

2001 *Partidos Políticos de América Latina. Países Andinos.* España: Ediciones Universidad de Salamanca

Alcántara S., Manuel

1995 *Gobernabilidad, crisis y cambio.* México: Ed. FCE (bibliografía citada)

Ameller, Vladimir

2003 *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio,* FES-ILDIS / Plural editores, La Paz (bibliografía citada) OJO

Ardaya, Gloria

2003 *Diputados Uninominales, otra forma de representación.* Plural Editores, La Paz

Ardaya, Gloria y Luis Verdesoto

1994 *Racionalidades democráticas en construcción.* ILDIS, La Paz (bibliografía citada)

Ayo, Diego

2000 *Los desafíos de la Participación Popular.* Cuadernos CEBEM, La Paz

2004 *Voces críticas de la descentralización, una década de Participación Popular. 14 entrevistas a cargo de Diego Ayo.* Plural Editores, La Paz

Barié, Cletus Gregor

2005 “Desarrollo de los pueblos indígenas en la perspectiva latinoamericana”, ponencia Seminario sobre Derechos Indígenas. Cochabamba: Centro de culturas originarias Kawsay-UMSS

- Barrios, Franz
2003 *El Estado triterritorial*. ILDIS – Plural, La Paz
- 2004 *El dictamen sobre la descentralización*, Min. Participación Popular – USAID, La Paz
- 2004 *La descentralización, en la Constitución Boliviana. Diagnóstico crítico, estudios 1, 2 y 3*. UCAC, La Paz
- Bartolini, S., M Cotta, L. Morlino, A. Panebianco y G. Pasquino.
1988 *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial
- Beck, Ulrich y Elisabeth Beck-Gernsheim
2003 *La Individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Ediciones Piados Ibérica S.A.
- Beetham, David, Sarah Bracking, Ian Kearton y Stuart Weir
2001 *International IDEAS's Handbook on Democracy Assessment*. La Haya: Kluwer Law International
- Blanes, José
1992 “Descentralización político-administrativa y gobernabilidad”. En: MAYORGA, René Antonio, *Democracia y gobernabilidad, América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas
- Bobbio, N., N. Matteucci y G. Pasquino
1997 *Diccionario de política*. México: Ed SXXI (bibliografía citada)
- Bohrt, Carlos
2004 *Reingeniería Constitucional en Bolivia*, FUNDEMOS-Fundación Hanns Seidel, La Paz (bibliografía citada)
- Bresser Pereira, Luiz Carlos
1999 *Reforma del Estado para la Ciudadanía*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires
- Calderón, Fernando
1988 *Búsquedas y bloqueos, Interpelaciones sociológicas a la sociedad boliviana*, Ceres, Cochabamba (bibliografía citada)

- Castells, Manuel
1996 *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura. Vol. I, II y III*, Alianza Editorial, Madrid (bibliografía citada)
- Cavarozzi, Marcelo
1997 “Desestatización e Hiperpresidencialismo en la América Latina Contemporánea”, en: *Varios Autores, Un Estado para la Democracia*. México: ILET-FES
- Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela
2001 *Política e Instituciones en las nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Piados SAICF
- Chomsky, Noam
2005 *El gobierno en el Futuro*, Editorial Anagrama, Barcelona
- Corte Nacional Electoral
2004 *Cultura Política y Democracia en Bolivia, Segundo Estudio Nacional*. Unidad de Análisis e Investigación del área de Educación Ciudadana de la CNE, La Paz
- Costa, Jimena y otros
2004 *Los partidos políticos en Bolivia*. fBDM, La Paz
- Cotta, Mauricio
1988 “Parlamentos y representación” en: *Manual de Ciencia Política*. Barcelona: Alianza Editorial (bibliografía citada)
- Crick, Bernard
2001 *En Defensa de la Política*. Barcelona: Criterios (bibliografía citada)
- CRITCHLEY, Simon / DERRIDA, Jaques / LACLAU, Ernesto / RORTY, Richard
1998 *Desconstrucción y Pragmatismo*. Buenos Aires: Editorial Piados SAICF
- Cunill Grau, Nuria y Carlos Bresser Pereira
1998 *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD
- Dahl, Robert

- 1987 *Un prefacio a la teoría democrática*. México D.F.: Ediciones Gernika S.A.
- 1991 *Los dilemas del pluralismo democrático*. México D.F.: Alianza Editorial
- 1999 *La Democracia, una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus
- 2002 *La Poliarquía, Participación y Oposición*. Madrid: Editorial Tecnos
- 2002 *Entrevista sobre pluralismo*, Fondo de Cultura Económica, México (bibliografía citada)
- 2003 *¿Es Democrática la Constitución de los Estados Unidos?*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.

DAHL, Robert / BOSETTI, Giancarlo

- 2003 *Entrevista sobre el Pluralismo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica S.A.

I. Deheza, 2002.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura

- 2004 *Reinventar la Democracia, reinventar el Estado*. Quito: Ediciones Abya - Yala

DERMIZAKY, Pablo

- 1991 *Derecho Constitucional, 2da Edición*, Arol, Cochabamba (bibliografía citada)

F.E.P.C.

- 2004 *Seminario: "desafíos de Bolivia hacia la Asamblea Constituyente"*. F.E.P.C., Cochabamba

FERRUFINO *op. cit.*, 2001 p. 54.

FREIDENBERG, Flavia

- 2003 *Jama, Caleta y Camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y del PRE para ganar las elecciones*. Quito: Corporación Editora Nacional (bibliografía citada)

FUKUYAMA, Francis

- 2004 *La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B
- FUNDACIÓN PUEBLO
- 2005 *Valores Constitucionales. Cuaderno de formación*. La Paz: Presencia
- GALINDO, M.
- 1998 “La participación popular y la descentralización administrativa”, En: CHAVEZ, J.C. (coord.), *Las reformas estructurales en Bolivia*, Fundación Milenio, La Paz (bibliografía citada)
- 2004 *Autonomías Departamentales: estudio y propuesta; análisis comparativo de propuestas de descentralización*, FES-ILDIS, inédito (bibliografía citada)
- GAMARRA, Eduardo A.
- 1987 *POLÍTICAL stability, democratization, and the Bolivian National Congress*. University of Pittsburgh, Pittsburgh
- 1992 “Presidencialismo híbrido y democratización”. En: MAYORGA, René Antonio, *Democracia y gobernabilidad, América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas
- GROMPONE, Romeo / ADRIAZEN, Alberto / COTLER, Julio / LOPEZ, Sinesio
- 1995 *Instituciones Políticas y Sociedad. Lecturas introductorias*. Perú: Ediciones Instituto de Estudios Peruanos
- HABERMAS, Jürgen / RAWLS, John
- 1998 *Debate sobre el Liberalismo Político*. Barcelona: Paidós Ibérica S.A.
- HARDT, Michael / NEGRI, Antonio
- 2004 *Multitud. Guerra y democracia en la era del Imperio*. Barcelona: Random House Mondadori S.A., DEBATE
- HELD, David / MCGREW, Anthony
- 1999 *Global Transformations*, <http://www.polity.co.uk/global> (bibliografía citada)
- JOST, Stefan / ET. AL

- 2003 *La Constitución Política del Estado, Comentario Crítico*. Konrad Adenauer, Cochabamba
- KVATERNIK, Eugenio (compilador)
1998 *Elementos para el Análisis Político. La Argentina y el Cono Sur en los '90*. Buenos Aires: Editorial Paidós SAICF
- KORNBLITH, Miriam / MAYORGA, René Antonio / PACHANO, Simón / TANAKA, Martín / UNGAR BLEIER, Elisabeth / ARÉVALO, Carlos Arturo
2004 *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Perú: International IDEA
- LACLAU, Ernesto
2005 *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- LANZARO, Jorge
2003 *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO (bibliografía citada)
- LAPIERRE, J. William
1976 *El análisis de los sistemas políticos*. Barcelona: Ed. Península
- LASERNA, Roberto
1985 "Movimiento regional y democracia". En: *Bolivia: democracia y participación popular (1952 – 1982)*, Ed. FLACSO, 1985
- 1988 "Descentralización en Bolivia. Del debate a la práctica". En: BERRIOS, M. / Et al (Eds.), *Bolivia hacia la modernidad. Balance de la descentralización administrativa*, Ministerio de la Presidencia, La Paz (bibliografía citada)
Ver Productores de Democracia, p. 229 y siguientes, Ed. Ceres-Faces, 1995).
- 2004 *La democracia en el ch'enke*, Fundación Milenio, La Paz (bibliografía citada)
- LAZARTE, Jorge
1992 "Partidos políticos e informalización de la política". En: MAYORGA, René Antonio, *Democracia y gobernabilidad, América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas

- 1993 “Política, sociedad e irrupción de nuevos liderazgos”, cap I. En: *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia, La Nueva Lógica Política en Acción*. Los Amigos del Libro, Cochabamba
- 1993 “El reino de la Incertidumbre”, cap II. En: *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia, La Nueva Lógica Política en Acción*. Los Amigos del Libro, Cochabamba
- 1993 “Ingobernabilidad y nuevo orden político”, cap. I. En: *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia, Procesos de Ruptura y Crisis de la Izquierda*. Los Amigos del Libro, Cochabamba
- 1993 “Crisis de la izquierda y nueva gramática política”, cap. II. En: *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia, Procesos de Ruptura y Crisis de la Izquierda*. Los Amigos del Libro, Cochabamba
- 1998 “Presidencialismo limitado e inviabilidad parlamentarista: el caso de Bolivia”. En NOHLEN, Dieter / FERNÁNDEZ, Mario: *El presidencialismo renovado, instituciones y cambio político en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas
- 2001 “Entre dos mundos: la cultura política y democrática en Bolivia”. En CHERESKY, Isidoro / POUSADELA, Inés (comps.): *cap. 8 Política e Instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*. Editorial Paidós SAICF, Buenos Aires
- 2005 *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro*. Plural Editores, La Paz (bibliografía citada)
- LECHNER, Norbert
- 1990 *Los Patios Interiores de la Democracia. Subjetividad y Política*. Chile: Fondo de Cultura Económica (bibliografía citada)
- LIJPHARDT, Arend
- 1984 *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven; Yale University Press
- 1987 *Las Democracias Contemporáneas*. Barcelona: Ariel
- 2000 *Modelos de democracia*. Barcelona: Ed. Ariel

- LINZ, Juan / VALENZUELA, Arturo
 1989 *Presidencialismos, semipresidencialismos y parlamentarismos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos No. 36 (bibliografía citada)
- 1992 *The Failure of Presidential Democracy: The case of Latin America, Vol. 2*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press
- LINZ, Juan
 1996 *La Quiebra de las Democracias*. Madrid: Alianza Editorial
- 1997 “Democracia presidencial o parlamentaria, ¿Qué diferencia implica?”. En: LINZ, Juan / VALENZUELA, Arturo, *La Crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial (bibliografía citada)
- MAINWARING, Scout / SOBERG SHUGART, Matthew
 1997 “Presidentialism and Party System” en: Mainwaring, S. Shugart, M. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press
- 2002 *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós (bibliografía citada)
- MANCILLA, H. C. F.
 1992 “Gobernabilidad, élite del poder y cultura política”. En: MAYORGA, René Antonio, *Democracia y gobernabilidad, América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas
- MAYORGA, Fernando
 2002 *Neopopulismo y democracia, compadres y padrinos en la política boliviana (1988 – 1999)*. Plural, La Paz
- 1991 *Max Fernández: la política del silencio*, ILDIS – UMSS, Cochabamba (bibliografía citada)
- MAYORGA, René Antonio
 1995 *Antipolítica y neopopulismo*. CEBEM, La Paz (bibliografía citada)

- 1998 “La crisis del sistema de partidos: causas y consecuencias. Caso Bolivia”, en *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Agora Democrática, Lima
- 1999 “El Sistema Electoral en Bolivia: Sus efectos sobre el multipartidismo moderado y el presidencialismo moderado”. En: Parlamento Andino, *Sistemas Electorales en los Países Andinos*. Bogotá: Parlamento Andino
- 2001 *Desmontaje de la Democracia*. CEBEM, La Paz
- 2004 “ La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia”. En: *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. International IDEA, Perú

MONSALVE, Sofía / SOTTOLI, Susana

- 1998 *Ingeniería Constitucional versus Institucionalismo Histórico Empírico: enfoque sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas en* NOHLEN, Dieter / FERNÁNDEZ, Mario, *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad.

Ferrufino en Oporto, 2001:16

NOGUEIRA, Humberto

- 1984 *El régimen semipresidencial ¿Una nueva forma de gobierno democrático?*. Santiago: Ed Andante (bibliografía citada)

NOHLEN, Dieter

- 1989 *Derecho Electoral, Diccionario Electoral*. Costa Rica:
- 1993 *Sistemas Electorales de América Latina*. Lima: Fundación Ebert
- 1995 *Elecciones y Sistemas Electorales*, FES-Nueva Sociedad, Caracas (bibliografía citada)
- 1998 “Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral de México-Fondo de Cultura Económica, México

- NOHLEN, Dieter / FERNÁNDEZ B., Mario
 1998 *El presidencialismo renovado, instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad
- NOHLEN, Dieter / PICADO, Sonia / ZOVATTO, Daniel
 1998 *Tratado de Derecho Electoral Comparado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica
- NORTH, Douglass C.
 1993 *Instituciones y Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica
 (Núñez 1998: 158) Ver nota al pie 113
- O'DONNELL, Guillermo / IAZZETTA, Osvaldo / VARGAS CULLEL, Jorge
 2003 *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía, reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones
- O'DONNELL, Guillermo
 1976 "Apuntes para una teoría del Estado". En: *Revista Mexicana de Sociología*, IIS, UNAM, México (bibliografía citada)
- 2004 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Editorial Piados SAICF
- OPORTO, Henry
 2005 "Bolivia en la encrucijada: ¿Cómo hallar una solución democrática a la crisis de gobernabilidad". En: FBDM, *Desbloquear la política para dar gobernabilidad a Bolivia*, FBDM, La Paz (bibliografía citada)
- OSSIO Y FERRUFINO *op. cit.*, 2001 completar
- PACHANO, Simón
 1998 "Presidencialismo y parlamentarismo", en Instituto de Investigaciones Sociales, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 3, México
- 1998 "Partidos y representación en la Región Andina", en *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Agora Democrática, Lima

- PANEBIANCO, Angelo
1982 *Modelos de Partidos*. Madrid: Alianza Universidad
- PARAMIO, Ludolfo
1998 “Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias”, ponencia al VI Congreso Español de Sociología, A Coruña, 24-26 de septiembre de 1998. (bibliografía citada)
- PASQUINO, Gianfranco
1997 *La Oposición, en las democracias contemporáneas*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (bibliografía citada)
- 2004 *Sistemas políticos comparados*, Prometeo Libros, Buenos Aires
- PAYNE y otros
2003 *La política importa*. Washington: Ed BID (bibliografía citada)
- POULANTZAS, Nicos
1977 *La Crisis del Estado*. Barcelona: Fontanella (bibliografía citada)
- PRATS I CATALA, Joan
1998 “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”. En: *Reforma y Democracia*, revista del CLAD No. 11, junio
- PRATS, Joan
2004 *Perfiles Nacionales de Gobernabilidad: República de Bolivia*. Buenos Aires: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya
- PRZEWORSKI, Adam
1998 *Democracia Sustentable*. Buenos Aires. Piados
- RIVERA, José Antonio
1999 *Reformas Constitucionales: avances, debilidades y temas pendientes*, Ed. Quipus, Cochabamba (bibliografía citada)
- ROCA, José Luis
1993 *Fisionomía del regionalismo boliviano*, Ed. Los Amigos del Libro, Cochabamba (bibliografía citada)

- RODRÍGUEZ, G.
 1993 *Poder central y proyecto regional, Cochabamba y Santa Cruz en los Siglos XIX y XX*, ILDIS / IDAES, Cochabamba
- ROMERO BALLIVIAN, Salvador
 2003 *Razón y sentimiento, la socialización política y las trayectorias electorales en la elite boliviana*. FUNDEMOS, La Paz
 2004 *Geografía Electoral en Bolivia*. Fundemos, La Paz (bibliografía citada)
- RUIZ, Julio
 2003 *Identidad cultural indígena pluralismo cultural y ciudadanía multicultural en América Latina* UNESCO.
- SAGÜÉS, Nestor
 2002 *Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática: el "minipremier" en Perú y Argentina. Experiencias y perspectivas*, (ms) (bibliografía citada)
- SÁNCHEZ LOPEZ, Francisco
 2002 *Partidos legislativos en los bicameralismos latinoamericanos*. Hamburgo: Arbeitspapier No. 6, IIK. (bibliografía citada)
- SARTORI, Giovanni
 1980 *Partidos y sistema de partidos*, Alianza Editores, Madrid (bibliografía citada)
 1987 *Partidos y Sistemas de Partidos, 1*. Madrid: Alianza Editorial
 1994 *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Ed. FCE (bibliografía citada)
 2001 *La Sociedad Multiétnica, pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. México D.F.: Taurus
- SCHMIDTT, Carl
 1990 *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Editorial Tecnos (bibliografía citada)
- SELIGSON, Mitchell A. / MORENO, Daniel / SCHWARTZ, Vivian

- 2005 *Auditoria de la Democracia: Informe Bolivia 2004*. Universidad Católica Boliviana, La Paz (bibliografía citada)
- Soberg Shugart, Matthew y Scott Mainwaring. “Presidencialismo y Democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”. En: *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002
- TANAKA, Martín
- 2003 “De la Crisis al Colapso del Sistema de Partidos y los Dilemas de Representación Democrática: Los casos de Perú y Venezuela”. En: MAINWARING, Scott y PIZARRO, Eduardo (eds.), *La Crisis de la Representación Política en la Región Andina*. (a publicarse)
- TAPIA, Luis
- 2000 *Condiciones, problemas y capacidad de proyecto de la representación política*. Cuadernos de Futuro No. 8, La Paz
- THIBAUD, Bernhard
- 1998 “Instituciones de democracia directa”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral de México-Fondo de Cultura Económica, México. (bibliografía citada)
- TICONA, Esteban / ROJAS, Gonzalo / ALBO, Xavier
- 1995 *Votos y Wiphalas, campesinos y pueblos originarios en democracia*. Fundación Milenio – CIPCA, La Paz
- TOMASSINI, Luciano
- 1993 *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington: BID, Serie Monografías No. 9 (bibliografía citada)
- TUESTA, Fernando
- 1997 “El Impacto del Sistema Electoral sobre el Sistema Político Peruano”. En: TUESTA, Fernando (ed.), *Los Enigmas del Poder. Fujimori 1990 – 1996*. Lima: Fundación Ebert
- URIOSTE, Juan Cristóbal
- 2003 *Constitución Política del Estado: Historia y reformas*, Fundación Milenio (bibliografía citada)

VARIOS AUTORES

- 1997 *Gobernabilidad y Partidos Políticos*. CIDES – PNUD, La Paz
- 1999 *Revista Española de Ciencia Política, Volumen 1, Número 1. Octubre 1999*.
- 1999 *Bolivia en el siglo XX, la formación de la Bolivia contemporánea*. Harvard Club de Bolivia, La Paz
- 2001 *Democracia y cultura política en Bolivia*. CNE – PNUD, La Paz
- 2002 *La fuerza de las ideas, Temas centrales para el debate electoral del 2002 y para la gestión 2002 – 2007*. Foro del Desarrollo, La Paz
- 2003 *Crisis de la democracia y de la representación Bolivia 2003*. Ediciones FBDM, La Paz
- 2003 *La descentralización que se viene, Propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio*. Plural Editores, La Paz
- 2003 *Umbrales, Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, abril de 2003*. CIDES – UMSA, La Paz
- 2004 *Municipalización: diagnóstico de una década, 30 investigaciones sobre Participación Popular y Descentralización, Tomo I*. Plural Editores, La Paz
- 2003 *El desarrollo posible, las instituciones necesarias*, Plural Editores, La Paz,
- 2004 *Municipalización: diagnóstico de una década, 30 investigaciones sobre Participación Popular y Descentralización, Tomo II*. Plural Editores, La Paz
- VERDESOTO, Luis / ARDAYA, Gloria
- 1997 *Inventando la representación*. ILDIS, La Paz
- 2003 *Democracia y Sociedad Civil en América Latina: algunos conceptos y referencias empíricas*. Buenos Aires: Mimeo
- 2005 *La Participación Política de la Sociedad Civil en la Región Andina*. Lima: IDEA – Internacional.

VERDESOTO, Luis

1996 *El Concepto y las Experiencias Regionales de Participación*. Min. Desarrollo Humano – Konrad Adenauer, La Paz

1996 *Rostros de la familia ecuatoriana*. Quito: UNICEF (bibliografía citada)

2005 *El Proceso Constituyente en Bolivia –a horcadas entre la nación y sus partes-*. La Paz: Plural Editores

2005 *Democracia y esfera pública en los Andes*. La Paz: circulación interna

2005 *Instituciones y Gobernabilidad*. Quito: Abya Yala (bibliografía citada)

VILLARROEL T., Augusto

1975 *La fundación de Bolivia. Documentos para su historia*, Ed. Normal Superior Integrada Católica, Cochabamba (bibliografía citada)

VON DER GABLENTZ, Otto H.

1974 *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona: Ed. Herder, (bibliografía citada)

WEBBER, Max

1997 *El Político y el Científico*. México D.F.: Ediciones Coyoacán S.A.

ZOVATTO, Daniel

2004 *Las Instituciones de la Democracia Directa a nivel Nacional en América Latina, un balance comparado: 1978 – 2003*. Innédito: IDEA

Este documento colectivo plantea alternativas de reforma constitucional del Régimen Político en Bolivia. Para llegar a esas recomendaciones se acudió al estudio comparado de normas similares de otros países de América Latina y la comprensión de los problemas y desafíos que enfrenta Bolivia en el presente. El conjunto de propuestas se organiza en torno a cuatro ámbitos políticos: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, los niveles subnacionales de gobierno y la representación política. Las propuestas se enmarcan en la tradición republicana de Bolivia y aspiran a perfeccionar el funcionamiento de sus instituciones políticas a fin de hacerlas más eficaces en las funciones de representación, y más efectivas en las de gestión del interés común.

En este marco, las alternativas de reforma que se proponen no plantean transformaciones radicales o de ruptura, sino que contienen estrategias de reestructuración de la trama institucional del Estado que recuperan el valor de lo que ya ha construido la sociedad boliviana a lo largo de su historia, y proyectan el desafío de profundizar la democracia, mejorar la gobernabilidad, y responder a la necesidad de una creciente integración interna e internacional.

El modelo de Régimen Político implícito en este conjunto de propuestas se orienta a mejorar la capacidad representativa del Estado, recuperar la legitimidad y, finalmente, propender a la construcción de un Estado eficiente, transparente y con autoridad que responda de manera más adecuada a las necesidades y expectativas de la sociedad actual. Esto mismo permitirá que los órganos de gobierno puedan concentrarse mejor en el desempeño de sus roles y asumir sus responsabilidades, ganando en eficiencia y proporcionando a los ciudadanos respuestas más adecuadas y oportunas.

