

## CONSTITUCIÓN Y PODER POLÍTICO

### PROPUESTAS DE REFORMA PARA BOLIVA

#### BIografía DE LOS AUTORES.

##### **A.- ROBERTO LASERNA.**

Economista (1978) y planificador regional y urbano (1989). Obtuvo el doctorado en la Universidad de California, en Berkeley (1995), ha sido docente en la Universidad de Princeton, del Pacífico en Lima, y San Simón de Cochabamba.

Es investigador de CERES y Presidente de la Fundación Milenio, y ha realizado trabajos de consultoría para el BID, COSUDE, USAID, el Banco Mundial y Naciones Unidas.

Es miembro del Grupo de Estudios Andinos del Inter American Dialogue y ha participado del área de estudios Latino Americanos del Wilson Center (Washington DC).

Es productor del Índice de Riesgo y Seguridad Bolivia desde Marzo 2005, ha dado conferencias en las Universidades Complutense de Madrid, la Casa de América de Madrid, las Universidades de Princeton y Harvard, el Centro para el Desarrollo Global y la Cátedra Huascar Cajías de la Universidad Católica.

Revistas especializadas como Sociological Forum, Nueva Sociedad, Síntesis, Hemisphere y periódicos de diversos países y en diversos idiomas publican sus artículos (a veces afiliado a Project Syndicate).

**Entre sus libros se encuentran:**



**Informe de Derechos Humanos en Bolivia** (2003), y el primer Informe de Desarrollo Humano elaborado a nivel regional en el mundo, preparado con un equipo de alto nivel y dedicado a Cochabamba en 1995.

**20 Juicios y Prejuicios sobre Coca y Cocaína** (1995).

**La democracia en el Ch'enko** (2004).

**Ciudades y Pobreza** (2005).

Su libro más reciente es **La Trampa del Rentismo** (2006), escrito con la colaboración de José M Gordillo y Jorge Komadina.

## **B.- M.TERESA ZEGADA**

**HOJA DE VIDA:** **Zegada Claire, Maria Teresa**

Socióloga con Maestría en Ciencia Política

Nacionalidad: boliviana

Estado civil: casada, tres hijos

Cédula de identidad: 2893586 cbb.

**DIRECCIÓN ACTUAL:** Arturo Urquidi No. 2310

Teléfonos: 4292271, Cel. 70713355

E-mail: zegada\_m@yahoo.com

### **ESTUDIOS UNIVERSITARIOS:**

2003-2004 Diplomado en Enseñanza Universitaria. Carrera de Sociología – UMSS-UAM-X. Título **Diplomado en Enseñanza Universitaria**

1996-1997 Maestría en Ciencias Políticas, mención en Estudios Bolivianos, CESU-UMSS, Título obtenido: **Magíster en Ciencias Políticas, mención en Estudios Bolivianos**

1981-1987 Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Económicas y Sociología UMSS, Cochabamba. Título obtenido: **Licenciatura en Sociología.**

### **EXPERIENCIA DE TRABAJO: (últimos años)**

2009 Consultora PNUD. El rol de la oposición política en Bolivia (marzo/mayo 2009 La Paz)

- 2009-2010 Investigadora CLACSO. Beca de investigación convocatoria equipos 2008.
- 2008-2009 Investigadora Centro de Investigaciones de Sociología.
- 2008 Consultora IDEA INTERNACIONAL. Proyecto sobre comentarios críticos a la propuesta constitucional, La Paz
- 2002-2005 Asesora equipos de investigación, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB)

### **Cargos ocupados.**

- 2007/2008 Coordinadora Area de Reflexión, Centro Cuarto Intermedio
- 2006/2007 Miembro del Directorio del CERES
- 1994/2001 Directora de Área de Estudios Políticos y Jurídicos, Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón (CESU-UMSS), Cochabamba.

### **EXPERIENCIA DOCENTE:**

- 2009 Maestria en Procesos de Información y Comunicación. Carrera de Comunicación Social. Universidad Católica Boliviana San Pablo, Cochabamba
- 2008 Diplomado en Ciudadanías Interculturales Universidad PIEB (U-PIEB) y Centro Cuarto Intermedio (CCI)
- 2008-2009 Carrera de Comunicación Social, Universidad Católica Boliviana, Cochabamba
- 2002-2009 Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UMSS. Talleres de investigación de tesis (Taller de proyecto y Taller de trabajo), y Proceso político boliviano

### **PUBLICACIONES: (LIBROS)**

- **Movimientos sociales en tiempos de poder: el gobierno del Movimiento al Socialismo (2006-2007)** (co-autoría), CCI- Plural, 2008, La Paz.
- **Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente** (varios autores) IDEA Internacional, La Paz, 2008

- **En nombre de las autonomías: crisis política y procesos discursivos en Bolivia** (Coord.), PIEB, La Paz, 2007.
- **Las autonomías en la Construcción del nuevo país: propuestas de organizaciones sociales e instituciones** (Coord. con Yuri Torrez y Patricia Salinas). Ed. Verbo Divino, Pieb, Cuadernos Para no acostumbrarse, Cochabamba, 2007.
- **Constitución y poder político: propuestas de reforma para Bolivia** (coautoría con Luis Verdesoto, Roberto Laserna y Henry Oporto), Iniciativas Democráticas, Ed. Plural, 2007.

**C.- LUIS VERDESOTO C.**

**D.- HENRY OPORTO C.**

**I.- INTRODUCCIÓN.**

En este documento se plantean 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 a juicio nuestro, enfrenta Bolivia en el presente.

Las propuestas se enmarcan en la tradición republicana de Bolivia y aspiran a perfeccionar el funcionamiento de sus instituciones políticas a fin de hacerlas eficaces en las funciones de representación y más efectivas en las de gestión del interés común.

Asumimos que los derechos individuales ya son parte de la tradición boliviana y que su ampliación y fortalecimiento en el futuro estarán orientados por los compromisos globalmente asumidos en torno a los derechos humanos. Y aunque no se trata de manera específica la cuestión de la ciudadanía, se entiende que, en tanto realización concreta de los derechos políticos que fundamentan al Estado como producto social, la ciudadanía seguirá siendo al mismo tiempo la base sobre la que se asiente el Régimen Político y su garantía el objetivo central del mismo.

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 constituido la sociedad boliviana 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.

La reforma institucional debe vincular a las instituciones con el desarrollo; rehacer acuerdos nacionales fracturados, restituir la confianza, redefinir el régimen Político y poner en funcionamiento un sistema político que permita la adopción de decisiones legítimas.

El objetivo general del trabajo es elaborar propuestas y estrategias de reforma política, mediante el diseño de escenarios posibles de cambios constitucionales en el área del sistema político, a través de un trabajo de investigación de rigor académico, objetividad e imparcialidad en las indagaciones y consistencia técnica en las propuestas.

El trabajo contiene un primer capítulo sobre la discusión teórica más pertinente acerca de los temas de trabajo, el segundo capítulo presenta resultados de un examen de los apartados sobre régimen Político y gobiernos subnacionales en varias constituciones escogidas en América Latina y España. Los países escogidos fueron andinos, por la proximidad geográfica y cultural y la organización unitaria de sus Estados, salvo Venezuela y Brasil por su relevancia y su organización federal y Costa Rica, Uruguay y Chile por su tradición institucional. Se incluyó además España, por la organización autonómica en relación con los niveles de gobierno. Se sistematizó, de modo instrumental, algunas instituciones previstas en esas constituciones, las que podían ser una referencia pertinente para Bolivia. En el tercer capítulo se realizaron diagnósticos sobre cada una de las áreas de la investigación, acudiendo, cuando fue posible, a fuentes secundarias. Ante la inexistencia de esas fuentes, debió también trabajarse con fuentes primarias, en especial en el tema parlamentario.

El cuarto capítulo, reúne fundamentalmente las recomendaciones justificadas de reforma constitucional en cada uno de los temas de la investigación.

## II.- RESUMEN DE LA OBRA.

### BALANCE TEORICO.

#### *Democracia y Reforma Política.*

Los procesos de reforma política en América Latina se han orientado básicamente a ampliar las formas de representación y participación social con el fin de atenuar el déficit de la democracia representativa; sin embargo, estos esfuerzos resultan insuficientes si no se incorporan además criterios que contrarrestan tanto los problemas de ineficiencia de la gestión democrática, como del mal funcionamiento de las instituciones.

Estos desafíos operan en medio de una crisis generalizada del sistema de representación y de la política, así como de situaciones de ingobernabilidad democrática. Por ello, se pretende recrear las instituciones como condición de recuperación de un sentido republicano de la política y de una democracia estable y gobernable.

La gobernabilidad tiene que ver con el grado de institucionalización de una sociedad y se encuentra estrechamente vinculada con las funciones del Estado, puesto que genera las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social.

#### *Nuevos desafíos de Gobernabilidad.*

La Constitución Política define el ordenamiento jurídico fundamental de un Estado de Derecho, estableciendo la organización y atribuciones de los poderes públicos y las libertades, derechos y deberes de la comunidad política. Muchas veces se deriva de esta lectura un tratamiento estrictamente jurídico de la Carta Magna, pero en realidad esta abarca los ámbitos político, social, económico y cultural, puesto que: los problemas constitucionales no son principalmente problemas jurídicos sino problemas de poder, problemas políticos.

La sociedad y la política son, por naturaleza, cambiantes y dinámicas, por lo que resulta necesario y pertinente realizar una serie de ajustes a las normas legales. La Constitución boliviana que dio curso al nacimiento de la República el año 1826, ha sido reformada en dieciocho ocasiones a lo largo de la historia y en respuesta

a procesos políticos diversos que no corresponde analizar aquí, sin embargo, el núcleo de la Constitución se ha conservado intacto y ha sobrevivido a las numerosas reformas o mutaciones constitucionales. Las reformas han mejorado, precisado o complementado articulados ya existentes, sin alterar su esencia.

El proceso de crisis estatal por el que atraviesa el país ha generado la propuesta expresada desde diversos sectores sociales y políticos en los últimos años de avanzar hacia una profunda reforma de las instituciones políticas tendientes a recuperar la legitimidad y credibilidad social, por una parte y mejorar sus capacidades institucionales y políticas, por otra. La realización de la próxima Asamblea Constituyente se convierte, en ese sentido en una oportunidad histórica para realizar estas reformas en los marcos de la deliberación democrática y la institucionalidad.

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 a plasmarse en un nueva Carta Magna que rija de manera más apropiada los destinos del país. Ese es el criterio que guía las consideraciones y recomendaciones que se plantean en este documento.

#### *Sistemas de Representación y Conformación Parlamentaria.*

La representación política es característica de la democracia moderna *Robert Dahl*, sostiene que la democracia en el mundo contemporáneo exige instituciones de gobierno representativo y la actividad política es ejercida por representantes elegidos como resultado de la competencia entre partidos políticos organizados.

Los sistemas electorales entrañan principios de representación y reglas o formulas de decisión que inciden en el sistema de gobierno en su formación y funcionamiento y al mismo tiempo en el papel y la estructuración del régimen de partidos. Esto esencialmente porque tales sistemas de reglas y procedimientos hacen posible la expresión de las preferencias políticas y la conversación de votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno, que es la manera concreta e

institucionalmente aceptada en la vida democrática de otorgar y distribuir poder político.

Como se sabe, los dos principios básicos para clasificar los sistemas electorales con el principio de representación por mayoría y el de representación proporcional. Ambos sistemas electorales tienen sus propios objetivos y lógicas de operación. La elección por fórmula mayoritaria relativa o absoluta tiene el mérito de colocar al votante en una situación decisional clara y de evidenciar la relación directa entre voto y resultado electoral, lo cual puede traducirse en un mandato más legítimo.

En cambio la fórmula proporcional, en sus distintas variedades técnicas, produce resultados electorales que otorgan a cada candidato o partido una representación proporcional al número de votos obtenidos, lo cual es fundamental para asegurar la diversidad en la representación política e integrar los intereses de los distintos segmentos sociales en el sistema político, evitando excluir a las minorías políticas, es otra manera de preservar la legitimidad del sistema.

Esto quiere decir que ambos sistemas tienen sus propias ventajas y cumplen las exigencias de canalizar la representación política en distinto grado. Quizás por ello la tendencia general de los cambios electorales sea buscar la forma de combinar el principio de decisión mayoritaria con el de representación proporcional. Sin embargo, la valoración específica de las cualidades de los sistemas electorales solo puede hacerse considerando las condiciones sociales y políticas concretas de cada situación nacional.

### Conformación del Parlamento.

El parlamento es el órgano central de la democracia representativa; esta constituida por una asamblea o sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un 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 popular.



Complementariamente esta Asamblea no está organizada sobre la base de un principio jerárquico, sino igualitario, policéntrico.

Los parlamentarios democráticos se caracterizan mínimamente por: su naturaleza asamblearia, es decir colegiada, 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), el pluralismo interno, es decir representatividad, este último le otorga un carácter distinto pues no existe por sí mismo y con autolegitimación propia, sino que se basa en un vínculo orgánico con la ciudadanía política.

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

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

Finalmente en los parlamentarios modernos rige también el criterio de división del trabajo en las labores parlamentarias, es decir, la especialización del trabajo para incrementar la eficiencia legislativa y que redunde 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 el

ejercicio de a 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.

## **COMPARACIÓN DE CONSTITUCIONES.**

Es necesario hacer resaltar en este acápite que el estudio comparativo del régimen político, se ha realizado en base a varios países de América Latina, entre ellos podemos mencionar a: Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay, incluyendo en algunos temas el caso español, pero solamente a partir de sus textos constitucionales.

### **El Poder Ejecutivo.**

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.

### **Periodo de Mandato y Reelección.**

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

Perú, Brasil y Uruguay tienen el mismo periodo de mandato de cinco años para sus presidentes, también para Vicepresidente en el caso uruguayo. Chile y Venezuela son los casos comparados con periodos de mandato más extensos, seis años, mientras que las constituciones de Ecuador, Colombia y Costa Rica establecen periodos de mandato de cuatro años.

Los únicos países, al igual que Bolivia, impiden la reelección de presidentes para un periodo inmediato con Chile, Brasil, Costa Rica y Uruguay. Sin embargo,

Uruguay permite la elección del Vicepresidente como Presidente en periodos seguidos siempre y cuando este no haya asumido la Presidencia por vacancia definitiva por un periodo mayor a un año ni la haya ejercido en el término comprendido en los tres menos anteriores a las elecciones.

#### Requisitos para ser Presidente.

Los requisitos para ser Presidente en Bolivia son los mismos que los exigidos para un 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 muchos. Todos coinciden en que el Presidente debe contar con nacionalidad por nacimiento y estar en ejercicio de la ciudadanía. La edad mínima exigida es, en general de 35 años, salvo los casos de Colombia, Venezuela, Costa Rica, que exigen treinta años y Chile que pide cuarenta años de edad para su Presidente.

#### Normas de Elección.

En la actual Constitución boliviana existen tres articulados 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 computo deben ser realizadas en sesión pública y permanente por razón de tiempo y materia; 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, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela y Chile. En Ecuador y Venezuela se especifica 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 validos, es el caso de Perú, 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, Brasil, Chile y Uruguay. En Venezuela se proclama vencedor de las elecciones al candidato que alcance

una simple mayoría en Costa Rica al que alcance una mayoría de votos superior al 40 % del número total de sufragios válidamente emitidos.

### Segunda Vuelta.

La Constitución boliviana prevé una segunda vuelta electoral a través de los representantes elegidos al Congreso en caso de que en las elecciones generales ninguna de las formulas para Presidente y Vicepresidente haya obtenido la mayoría absoluta de sufragios validos. Como se dijo, esta segunda vuelta se desarrolla en el Congreso, donde se elige por mayoría absoluta de votos validos, en votación oral y nominal, entre las dos formulas ganadoras de las elecciones generales. En caso de empate, se repite la votación dos veces consecutivas y de persistir la igualdad se proclama Presidente y Vicepresidente a los candidatos que lograron la mayoría simple en la elección general.

En Perú la segunda vuelta se da en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta en primera instancia. Los casos colombiano, brasileño, 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 validos. En Ecuador esta además condicionado a una diferencia de por lo menos 10 % con el segundo.

El intervalo entre ambas vueltas varía según el país. En Perú la segunda vuelta debe realizarse dentro los treinta días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, en Brasil veinte días después, en 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 segunda vuelta es fijada para el primer domingo de abril del mismo año en Costa Rica, en Chile quince días después de la declaración del Tribunal y para el último domingo de noviembre en Uruguay.

## **El Poder Legislativo.**

Se basa estrictamente en textos constitucionales, por lo que no implica un análisis del funcionamiento de los legislativos y mucho menos de los efectos políticos de aplicación de estas normas en los países abordados.

La forma de organización parlamentaria, es variada como se muestra en el presente cuadro:

<b>PAISES</b>	<b>ESTRUCTURA LEGISLATIVA</b>	<b>FORMA DE ESTADO</b>
<b>AREA ANDINA</b>		
Bolivia	Bicameral	Unitario
Colombia	Bicameral	Unitario
Perú	Unicameral	Unitario
Ecuador	Unicameral	Unitario
Venezuela	Unicameral	Federal

<b>PAISES</b>	<b>ESTRUCTURA LEGISLATIVA</b>	<b>FORMA DE ESTADO</b>
<b>OTROS PAISES</b>		
Brasil	Bicameral	Federal
Chile	Bicameral	Unitario
Uruguay	Bicameral	Unitario
Costa Rica	Unicameral	Unitario

### **Los Legisladores.**

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 Brasil hay una significativa diferencia en la duración del mandato entre diputados y senadores, quienes permanecen el doble de tiempo que los diputados, aunque se produce una renovación parcial a mitad de mandato.

### ***Tiempo de mandato, renovación, reelección y requisitos***

<b>PAISES DE MANDATO</b>	<b>TIEMPO DE RENOVACION</b>	<b>TIPO</b>	<b>REELECCION</b>	<b>REQUISITOS</b>
<b>AREA ANDINA</b>				
Bolivia	5 años diputados y senadores.	Total	Reelección si limites	25 años de edad para diputado y 35 años de edad

				para senador.
Ecuador	4 años diputados.	Total	Reelección si limites	25 años de edad.
Perú	5 años diputados.	Total	Reelección si limites	25 años de edad.
Colombia	4 años diputados y senadores.	Total	Reelección si limites	25 años de edad para diputado y 30 años de edad para senador.
Venezuela	5 años diputados.	Total	Reelección por dos años como máximo	15 años de residencia y 21 años de edad.

PAISES DE MANDATO	TIEMPO DE RENOVACION	TIPO	REELEC- CION	REQUISITOS
<b>OTROS PAISES</b>				
Brasil	8 años senadores, a años diputados.	Parcial, cada 4 años para Senadores y total para diputados	No establece	21 años de edad para diputados y 35 años de edad para senador.
Chile	4 años diputados, 8 años senadores.	total para diputados, Parcial, cada 4 años para Senadores	Reelección si limites	21 años de edad para diputados y 40 años de edad para senador.
Costa Rica	4 años diputados	Total	Reelección si limites	21 años de edad.
Uruguay	5 años diputados y senadores	Total	Reelección si limites	25 años de edad para diputado y 30 años de edad para senador.

Finalmente, en cuanto a los requisitos para acceder al Parlamento, estos varían sobre todo en base a criterios de edad. En los sistemas bicamerales, en la mayoría de los casos, se establece como límite de edad para ser diputado 25 años cumplidos, con excepción de Brasil y Chile, donde se establece 21 años cumplidos. Mientras que para la cámara de senadores los requerimientos de edad mínimos son treinta años en Uruguay y Colombia; en tanto que en Bolivia y Brasil es de 35 años cumplidos; el único país que establece cuarenta años cumplidos es Chile. En Chile se convierte en un requisito la enseñanza media o equivalente, aspecto que no está contemplado en ninguna de las demás constituciones.

***Otro tema importante es el referido a las suplencias, salvo Uruguay o Bolivia, en el resto de los países no se contemplan las suplencias; las vacancias de diputados y senadores se reemplazan con el ciudadano que sigue en la lista electoral del mismo partido de aquel que ceso en el cargo (y que no llego a ser elegido). La existencia de suplencias evita la duplicidad de funciones y de remuneración a los legisladores.***

Finalmente, en todas las constituciones observadas está previsto el veto presidencial, lo que varia es el plazo con que cuenta el Presidente para observar una ley, que va desde seis a diez días como plazo mínimo (Bolivia, Venezuela, Costa Rica, Uruguay o México), quince días (Perú, Brasil), hasta treinta días (Chile, Colombia), o los mismos treinta días si la observación es parcial (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 otros se prevé mayorías absolutas.

#### *Gobiernos Subnacionales.*

En este apartado realizaremos una aproximación rápida al tratamiento constitucional de los gobiernos subnacionales en varios países, de modo que podamos contar con una visión inicial de donde se encuentra la normativa boliviana en comparación a la de otros países. Por supuesto, este análisis es parcial y limitado porque no considera los niveles más específicos de legislación y tampoco evalúa la situación efectiva que se da en la práctica política y administrativa de cada uno de los países. Pero optamos, por razones metodológicas, por limitarnos a la normativa constitucional, dado que es su reforma la que está en juego.

A pesar de que los textos constitucionales mencionan varios niveles y con nombres distintos, parece común a todos los casos el funcionamiento efectivo de tres niveles: el nacional, uno intermedio y el municipal.

Las diferencias son más marcadas en lo que hace al nivel intermedio, aunque en general es común a todos los casos la tensión de poder. Por un lado, los niveles intermedios han de representar a su base poblacional, pero por otro también

deben representar al gobierno central. En algunos casos se intenta resolver esta tensión asignando las funciones de representación de esas dos fuentes a dos órganos y en general se recurre al órgano colegiado, llamase asamblea o consejo, para representar a la base poblacional del territorio sobre el cual ese nivel tiene jurisdicción, concentrando en el Ejecutivo la facultad de representar al nivel central. Esto ocurre incluso en los casos en que el Ejecutivo es elegido por sufragio popular. De hecho, de todos los países comparados, solamente en Chile y Bolivia el ejecutivo del nivel intermedio es designado por el presidente y ya sabemos que en Bolivia se ha introducido recientemente, por vía interpretativa, la “SELECCIÓN” previa de prefectos mediante sufragio.

Finalmente, cabe observar que la normativa constitucional es en todos los casos mucho más específica en lo que se refiere a los niveles nacional y municipal que al nivel intermedio, lo que permite también que el mismo goce de mayor flexibilidad institucional.

### **La Representación Política en las Constituciones.**

La regulación del régimen político en muchos casos forma parte de las constituciones nacionales, pero más como materia del sistema de gobierno o relacionado en las garantías a los derechos políticos, que en apartados especiales que lo singularicen como un tema de representación política. De hecho, los partidos políticos no adquirieron la condición de sujetos de derecho público hasta después de la Segunda Guerra Mundial e incluso entonces en muy pocas constituciones.

### **Partidos Políticos.**

La revisión de diversas constituciones sugiere que el tratamiento constitucional referido a los partidos se ha ido ampliando, abarcando temas diversos como la naturaleza jurídica de los partidos, sus fines y objetivos, sus derechos, obligaciones y prohibiciones. Naturalmente que el desarrollo y reglamentación de estos y otros temas se traslada a la ley de partidos y/o a ley electoral.

### **Democracia Interna en los Partidos.**



Aun son pocos los países en los que el tema de la democracia de los partidos ha adquirido rango constitucional como en Uruguay y Venezuela, en la muestra de países que hemos tomado. En los demás, es la legislación secundaria la que regula el funcionamiento interno e institucionaliza determinados procedimientos generales para garantizar el juego democrático interno y proteger los derechos de los militantes y afiliados.

#### *Monopolio o Apertura de la Representación Política.*

El sistema constitucional tiende al desarrollo de mecanismos más complejos y diversos de representación política. Se ha utilizado la metáfora del monopolio de los partidos para criticar la regulación que intentaba especializar y profesionalizar la política, excluyendo de la competencia democrática a otros actores.

La desmonopolización de la representación política no es, sin embargo una tendencia general. Los países más grandes y de régimen federal (Brasil, Argentina y México) mantienen la regulación de los partidos y no admiten la participación electoral de otras organizaciones, salvo que establezcan acuerdos o alianzas con los partidos. Fuera del continente, España es otro país que mantiene el monopolio partidario, aunque permitiendo la existencia de partidos regionales.

En cambio, en el área andina todos los países han abierto sus sistemas a la participación de agrupaciones ciudadanas o candidaturas independientes, incluso de ambas, como ocurre en Colombia y Ecuador. En Chile los candidatos independientes requieren del patrocinio de grupos ciudadanos.

#### *Función Política.*

La financiación de los partidos políticos es una cuestión que adquiere mayor relieve en la legislación comparada, como reflejo de preocupación de los estados por establecer normas que regulen el ingreso de recursos económicos a los partidos políticos y precautelen su buen manejo, previniendo la incursión de dineros espurios y actos de corrupción.

#### *Sistemas Electorales.*

La distribución de las circunscripciones se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales. El tamaño de la circunscripción es muy importante para los efectos del sistema electoral, tanto en términos de la relación entre votos y escaños como de las oportunidades electorales de los partidos políticos y por supuesto de la vinculación con los electores. La distinción fundamental estriba entre las circunscripciones uninominales y las plurinominales.

### *Elección Presidencial.*

En América Latina la elección directa del Presidente en las urnas es la regla sin excepción, pero varían los sistemas electorales. Las cuestiones de más relieve tienen que ver con el tipo de mayoría exigida para elegirlos y si se contempla o no una segunda vuelta electoral. Algunos países exigen mayoría absoluta del voto popular; otros, en cambio, han establecido requisitos de mayoría relativa, es decir, fijan un mínimo que está por debajo de la mayoría absoluta y en algunos casos condiciones de distanciamiento respecto al segundo. Pero son cada vez más los países que han adoptado la segunda vuelta para dirimir la elección presidencial. Únicamente en Bolivia decide en el congreso, entre los dos candidatos más votados en las urnas, porque se ha entendido que esta forma de elegir al presidente es más conveniente y apropiada para promover mayorías políticas mediante acuerdos partidistas parlamentarios que aseguran estabilidad y gobernabilidad. Sin embargo, esta convicción esta hoy en día profundamente cuestionada en Bolivia, aun cuando es estudiada con enorme interés en los otros países y en algunos incluso se ha planteado la posibilidad de su adopción.

### *Elección de los Parlamentarios.*

La mayoría de los países en América Latina el sistema de representación proporcional para la conformación de sus parlamentarios. Ello sucede especialmente para la cámara de diputados. Por lo general, las candidaturas son por listas partidarias, cerradas normalmente, bloqueadas, con excepciones como las de Brasil y Perú, que tienen listas abiertas, es decir que el votante puede

expresar su preferencia tanto por el partido como por un candidato específico, independientemente de su lugar en la lista.

Para la conformación de la cámara de senadores, los sistemas son más diversos. En Bolivia, Brasil y Argentina se aplica el sistema de mayoría con representación de la minoría, Colombia tiene un sistema proporcional en circunscripciones plurinominales y Chile un sistema binominal de orientación mayoritaria.

### *Democracia Directa: Mecanismos de Consulta.*

En las últimas dos décadas del siglo XX hemos asistido al resurgimiento y adaptación a la democracia representativa de mecanismos de consulta directa a los ciudadanos (Referéndum, Plebiscito o simplemente Consulta Popular), así como de otros instrumentos como la iniciativa legislativa Ciudadana y la revocatoria del mandato.

En la actualidad todos los países andinos, incluso Chile, aplican alguna o algunas de esas modalidades de consulta, que son regulares en la Constitución y por lo general en leyes especiales. Brasil, Estado Federal, también ha introducido la consulta ciudadana a su desarrollo constitucional, no así Argentina ni México. La Constitución española, con su régimen autonómico, contempla el Referéndum.

### **ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO.**

#### *El Debate boliviana sobre el Poder Ejecutivo.*

La transición a la democracia en Bolivia en 1982 opero sin un cambio sustantivo en el aparato institucional. La reinstalación formal del Estado de Derecho se verifico sobre la base de una institucionalidad cuya última redefinición global fue con la Constitución de 1967. Esta es la que rige en la actualidad, aunque fue modificada en los años 1994 y 2004 en aspectos referidos a la representación, elección presidencial, justicia constitucional, Defensor del Pueblo, Régimen Municipal y gobiernos departamentales.

Bolivia ha tenido diecisiete 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 reformas.

### La característica básica del poder presidencial.

De la revisión de la historia constitucional boliviana se colige que la fórmula de elección congresal del Presidente de la República, si 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 formulas para concretar la elección congresal han variado. Desde 1861 hasta 1994, la concreción de la votación en el Congreso se hizo con 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 electores. Sin embargo, esta misma forma es la actual fuente de cuestionamiento pues sus críticos la consideran un mecanismo de distorsión de la expresión de la soberanía popular.

### Instituciones e inestabilidad política.

En el caso de Bolivia, la inestabilidad política que aqueja a América andina plantea algunas interrogantes.

De un lado, el sistema de partidos y en específico la actual conformación del parlamento, se encuentra extremadamente debilitada, 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.

### Blindaje político y debilidad administrativa.

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 avasallada 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.

### Las constituciones en la coyuntura.

Los tres periodos de la democratización, que hacen relación al cambio institucional, son la Unidad Democrática Popular (UDP), la democracia pactada y su crisis.

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

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 (Ley Orgánica del Poder Legislativo), cambiar el régimen de inmunidad parlamentaria y eliminar a los parlamentarios suplentes, cuya labor es considerada innecesaria.

### Diagnósticos del Poder Legislativo.

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.

En el Régimen Político boliviano, caracterizado como “presidencialismo parlamentarizado” o “presidencialismo híbrido”, otorga al parlamento un peso relevante en el momento de la elección del Presidente y 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 parlamentarias oficialistas se limitan a refrendar los actos y las políticas del Poder Ejecutivo.

La configuración política del Parlamento.

Un elemento central para el análisis del parlamento es su configuración política, que se refleja e incluye 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 otras de menor tamaño que jugaron un rol importante en tanto participaron en la conformación de las coaliciones políticas.

**Composición del Senado 1985 – 2002**

Partidos	Gestión (en porcentajes)				
	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	3,70
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	-	-	-	-	7,40

El cuadro del senado muestra en las distintas elecciones una alta concentración del voto en ADN, MNR y MIR, producto además del sistema electoral que tiende a favorecer a las mayorías; dicha composición cambio sustancialmente a partir de las elecciones nacionales de 2002.

**Composición de la cámara de diputados**

Partido	Gestión						
	1985 - 1989	1989 - 1993	1993 - 1997	Plurinom. 1997-02	Uninom. 1997-02	Purinom. 2002-05	Uninom. 2002-05
MNR	43	40	52	14	12	12	24
ADN	41	38	-	14	18	-	4
MIR	15	33	-	11	12	11	15
AP	-	-	35	-	-	-	-

CONDE.	-	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	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>130</b>	<b>130</b>	<b>130</b>	<b>62</b>	<b>68</b>	<b>62</b>	<b>68</b>

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.

#### Los legisladores.

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.

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 algunos casos, pues se cuenta con legisladores que permanecen en el parlamento por más de quince años.

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 el prefiera.

## **El Congreso.**

### *La forma congresal.*

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 a 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, es 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.

## **Cámara de Senadores y Cámara de Diputados.**

### *Sistema de elección y composición.*

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 en la otra cámara de representación proporcional. 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 requiere un senador, por ejemplo por La Paz, es



muy grande en relación a la que requiere un senador de Pando, que es el departamento menos poblado.

En relación con la cámara de diputados, la mitad se elige por circunscripciones plurinominales es circunscripciones departamentales, listas cerradas y la otra mitad por circunscripciones uninominales, por voto mayoritario simple y personalizado.

La incorporación de los diputados uninominales en la reforma constitucional de 1994 respondió a la necesidad de mejorar la calidad representativa del parlamento y acercar esta entidad a la sociedad. Este cambio permitió la incorporación de nuevos liderazgos al parlamento e hizo posible una renovación política de las elites.

#### Formación de la ley.

En nuestro país no se establecen, sino de manera aislada, las normas generales respecto a la formación de las leyes. De acuerdo a la actual constitución las leyes pueden tener origen en el senado o en la cámara de diputados, a propuesta de uno o más de su miembros, el Vicepresidente de la República, el Poder Ejecutivo, la Corte Suprema en materias judicial y reforma de los códigos y finalmente, los ciudadanos mediante iniciativa legislativa ciudadana.

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

#### **Proyectos de ley según el origen y legislatura**

Origen	Gestión					Total
	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
Vicepresid.	-	2	-	-	-	2
Municipios	4	1	-	-	-	5
Ambas Cama.	-	-	3	5	-	8
<b>Total</b>	<b>154</b>	<b>222</b>	<b>148</b>	<b>203</b>	<b>224</b>	<b>951</b>

Como se puede establecer, existe una importante producción de leyes en ambas cámaras, pero el nivel de aprobación en general es 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, o minutas de comunicación que son múltiples y diversas, demostrando el desconocimiento por parte de los legisladores. Por otra parte, expresan problemas de eficiencia en los procedimientos legislativos.

#### *Aprobación y veto presidencial.*

De acuerdo a la actual constitución, el presidente de la república podrá formular observaciones a las leyes sancionadas por el poder legislativo, devolviéndose, devolviéndolas a la cámara de origen dentro de los diez siguientes días desde su recepción. La ley no observada en ese plazo será promulgada.

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

#### *Iniciativa popular y referéndum.*

Desde la incorporación de los mecanismos de iniciativa legislativa y referéndum en la constitución política del Estado, en febrero de 2004, se han realizado dos experiencias importantes en el país. Por una parte, el referéndum vinculante convocado por el presidente Carlos Mesa en julio de 2004 sobre el tema de los hidrocarburos, que si bien implicó una amplia participación ciudadana (alrededor de 70 % de los electores) y una votación positiva inequívoca en relación con la propuesta presidencial, esta resultó ser excesivamente ambigua y demoró muchos meses en convertirse en una ley de la República en medio de una serie de conflictos y tensiones dentro y fuera del parlamento.

#### *Relación Parlamento-Sociedad.*

El vínculo parlamento-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 solo expresan los intereses de las corporaciones partidarias y de los núcleos de poder económico”.

#### *El debate boliviano sobre gobiernos subnacionales.*

La experiencia constitucional boliviana muestra cambios y vaivenes que en cierto modo explican las dificultades de consolidación de un nivel intermedio de gobierno estable tanto como de una norma constitucional de vigencia plena que estimule o facilite el desarrollo de dicho nivel de gestión pública y representación política.

#### *En la historia constitucional boliviana.*

Hasta la constitución de 1967, el régimen territorial de la república contempla tres niveles de administración política. **El Primero** era el de los departamentos, los cuales a su vez se dividían en provincias y estas en cantones. En la reforma de ese año se introdujo la posibilidad de que la administración de las provincias pudiera realizarse a través de secciones de provincia, con lo que se admitió formalmente en cuarto nivel que, sin embargo, ya existía desde mucho antes. En efecto, la constitución de 1880 ya mencionaba las secciones de provincia como espacios que podían dar lugar a la formación de juntas municipales.

#### *La Organización política de los niveles subnacionales de gobierno.*

Ya en la primera constitución se instruyó la figura del prefecto como la máxima autoridad a nivel del departamento, estableciéndose la de gobernador para las provincias y corregidor para los cantones. Y aunque en ese momento se disponía que ellos ejercieran sus atribuciones “con subordinación gradual al Gobierno Supremo” y no se mencionaban procedimientos de sufragio, se daba a entender que su mandato podía proceder de elecciones. En efecto, se señalaba que estas autoridades “duraran en el desempeño de sus funciones por el término de cuatro años y podrán ser elegidos”.

Nunca se realizaron esas elecciones y en la práctica fueron “elegidos” por el Gobierno Supremo, que para evitar ambigüedades incluyó en la reforma de 1839

la precisión de que el Prefecto es “dependiente del Poder Ejecutivo” y en la provincia es el “Gobernador subordinado al Prefecto”.

#### Recursos de los gobiernos subnacionales.

En la constitución solamente se reconocía a los niveles municipales la posibilidad de crear tasas o tributos específicos, pero siempre sujetos a la aprobación congresal por medio de la cámara de senadores, Las “rentas departamentales” eran, en consecuencia, las que fueran definidas de ese modo en los presupuestos nacionales o las que, como las regalías departamentales por explotación de recursos naturales, se establecieran por ley.

#### Municipalismo y descentralización.

La promulgación de las leyes 1551 de Participación Popular (20 de abril de 1994) y 1654 de Descentralización Administrativa (28 de junio de 1995) cambio radicalmente el contenido y la práctica del proceso de descentralización.

La ley de Participación Popular, en lo fundamental, cambio el rumbo del debate porque: a) define el sujeto social como Organización Territorial de Base, b) define como sujeto publico al Gobierno Municipal, ampliando su jurisdicción y sus competencias, c) establecer el principio de distribución igualitaria por habitante de las transferencias de recursos provenientes de los impuestos nacionales, d) reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos en el marco de los derechos y deberes de esta ley.

#### Las prefecturas como tema.

Si bien la idea de la reforma del nivel intermedio ha logrado generar un relativo consenso, los problemas surgen “cuando se interroga sobre la finalidad de la estructura intermedia ya que se habla de una mejor integración para disponer de un Estado representativo, administrador de los temas supralocales, con mayor legitimidad más eficiencia en la gestión pública y profundización de la democracia. En suma, lo que resulta evidente es que la descentralización sigue siendo una demanda insatisfecha en el país. A pesar de los evidentes logros de la

municipalización, las prefecturas no desempeñan el rol de bisagras institucionales que asigna la ley y su funcionamiento no permite la adaptación de políticas que estimulen el desarrollo de acuerdo a las diferenciadas necesidades y potencialidades de las regiones.

#### Problemas actuales.

En lo que hace al nivel departamental los diversos estudios realizados recientemente destacan algunos problemas:

Debilidad administrativa de las prefecturas.

Las prefecturas son además políticamente débiles.

Las prefecturas tienen limitadas capacidades de gestión.

#### Crisis políticas y demandas autonómicas.

Pero en este contexto, es necesario también reconocer que la demanda se ha ido tiñendo de urgencia por la incertidumbre que caracteriza la situación política nacional desde los conflictos de octubre 2003, que forzaron dos sucesiones constitucionales y obligaron a adelantar las elecciones para diciembre de 2005. Como se destacó muchas veces, la “agenda de octubre”, que asumió como propia el gobierno presidido por Carlos Mesa, no pasaba de ser un conjunto de procedimientos (referéndum y constituyente) que en vez de resolver controversias y conflictos, podían agudizarlos.

#### Autonomías departamentales.

Para el primer caso, el ejemplo de España, que es la fuente principal de inspiración de los autonomistas, puede ser pertinente siempre que se lo considere en su integridad, es decir, no como un proceso aislado, sino que ha sido parte de la integración de España en su conjunto a la Unión Europea.

Por lo tanto, un desafío crucial en Bolivia es el fortalecimiento de sus instituciones públicas y privadas. Su debilidad es hoy la mayor amenaza a la unidad nacional porque implica conductas separatistas, no tanto de las regiones, como algunos

individuos y los gremios, que en los hechos se separan del Estado al enfrentarlo para defender intereses particulares.

### Autonomías indígenas.

Para el caso de las autonomías territoriales indígenas, es inevitable recordar su antecedente intelectual más importante en el documento publicado en 1991 con el título *Por una Bolivia diferente*. En lo fundamental, el libro proponía un Estado plurinacional que implicaba la reorganización territorial del país en diez regiones definidas a partir de las características etnolingüísticas de su población indígena, dentro de las cuales podían reconocerse microrregiones y ciudades con estatutos propios. La propuesta se cuidaba de preservar los procedimientos de elección popular del Presidente y no se pronunciaba sobre si el Jefe de Gobierno regional debía ser elegido o designado, pero planteaba el control comunitario de la propiedad de la tierra y de los recursos naturales del suelo y del subsuelo.

### **La representación política en Bolivia.**

La transición del autoritarismo militar al régimen democrático que Bolivia vivió entre fines de los años setenta y comienzos de los ochenta fue un proceso marcado por los desafíos de la estabilidad política y la institucionalización del sistema político.

La necesidad de estabilizar la política y la economía nacional se convirtió en la condición de sobrevivencia del sistema democrático. Para alcanzar este objetivo fue preciso que el país avanzara hacia una forma de interacción política basada en acuerdos y pactos de gobernabilidad que recrearon un contexto más propicio para adelantar un proceso de reformas políticas y electorales. Si fue posible que el sistema de partidos evolucionara en los años ochenta desde la fragmentación polarizada hacia un pluralismo moderado y centrípeto.

### La gobernabilidad Pactada.

Bolivia ha encontrado en su sistema presidencialista híbrido o parlamentarizado un elemento clave para sobreponerse a la crisis de gobernabilidad y vencer los obstáculos a la consolidación del régimen democrático. Pero ello no hubiera sido

posible sin los acuerdos de gobernabilidad y la política de concertación ampliamente practicados a partir del año 1985.

#### *El multipartidismo moderado.*

Bolivia ha tenido un sistema multipartidista que ha podido superar la fase caótica de los primeros años del proceso democrático caracterizados por la fragmentación política y el antagonismo ideológico entre partidos y entre estos y los sindicatos y otros movimientos sociales.

Lo evidente es que en el contexto de la democracia pactada, el sistema político logro una relativa estabilidad de las reglas de juego, de modo tal que los partidos políticos pudieron afirmarse como actores centrales del juego democrático, lo cual por cierto, ha permitido también que se fuera institucionalizando el sistema de decisiones políticas.

#### *Las reformas electorales.*

En la evolución del sistema electoral boliviano se pueden diferenciar tres grandes momentos: **una etapa inicial**, que nace con la creación de la república y se extiende hasta la revolución de 1952, **la segunda etapa**, que corresponde al periodo de la revolución nacional y llega hasta los años ochenta y **una tercera etapa**, que se enmarca en los cambios del proceso democrático desde 1982 adelante.

#### *Crisis de la democracia pactada.*

En el debate político es un lugar común calificar la crisis política como una crisis del modelo de gobernabilidad de la democracia pactada. Para unos, este modelo se ha agotado como consecuencia de los límites de la política económica neoliberal y de las reformas del mercado, en el sentido de que no pudieron producir el despegue económico esperado y que además aumentaron la pobreza y las desigualdades sociales, a la vez que se mantuvo un régimen político prebendal y patrimonialista que también ha constreñido los avances en la construcción democrática sin poder dar respuesta a las demandas sociales y de participación política.

### Viejos y nuevos problemas de representación.

Dos problemas asoman como carácter decisivo: la recomposición y reinstitucionalización del sistema de político, por una parte y el afianzamiento de la gobernabilidad, por otra. La superación de estos problemas fue el punto clave para asegurar la transición a la democracia y afirmar el régimen constitucional de gobierno. Ahora, en una nueva situación de transición política, la exigencia que tiene el país de resolver esos mismos problemas es tan necesaria lo fue en los años ochenta.

Con las políticas de pactos de gobierno y de acuerdos políticos se logro en el pasado reciente un esquema de gobernabilidad basado en el multipartidismo moderado, el presidencialismo hibrido y de coaliciones, un sistema electoral que permitió formar mayorías parlamentarias y garantizar la participación de las minorías políticas. Este tipo de premisas que dieron vida a la gobernabilidad pactada y sustentación al funcionamiento del sistema democrático se han derrumbado y lo que ahora emerge es la necesidad de construir una nueva gobernabilidad democrática.

### **REDACCIÓN CONSTITUCIONAL JUSTIFICADA.**

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

En suma, los objetivos de la reforma al Régimen Político consisten básicamente en incentivar la estabilización de la democracia, proteger los derechos, asegurar igualdad de oportunidades políticas a los ciudadanos y sus organizaciones.

El estudio comparativo se ha realizado en base a varios países de América Latina, incluyendo en algunos temas el caso español, pero solamente a partir de sus textos constitucionales, el mismo que después de un análisis se ha podido redactar algunas alternativas para los diferentes factores de poder que a continuación se detallan:

Alternativas de reforma al articulado constitucional del Poder Ejecutivo.

Alternativas de reforma al articulado constitucional del Poder Legislativo.



Alternativas de reforma al articulado constitucional del Régimen político en los Niveles Subnacionales de Gobierno.

Alternativas de reforma al articulado constitucional del sistema de Representación.

## **ALTERNATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL.**

La recomendación se concreta como articulado constitucional, pues es la manera más eficiente de aportar al debate.

### **Componente Poder Ejecutivo.**

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

**Artículo.** Eliminar la Vicepresidencia de la República.

**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 periodo constitucional.

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

**Artículo.** Nombrar y remover al Ministro que desempeñara las funciones de Jefe del Gabinete Presidencial. Previo a su nombramiento formulara una consulta de confianza al Congreso Nacional, has por dos ocasiones.

**Artículo.** 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 periodo de gestión.

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

**Artículo.** 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.

**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.

**Artículo.** Confórmese 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 compartida por este con otro organismo específico y la promoción de iniciativas legislativas en materia de competencias nacionales.

**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.

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

### **Componente Legislativo.**

**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 conjuntamente con un suplente, el que tendrá solamente fines de reemplazo y no gozará de ninguna calidad ni remuneración de los legisladores titulares.

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

**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 gozaran de derechos laborales.

**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.

## **Gobiernos Subnacionales.**

### Jurisdicciones Territoriales.

**Artículo.** El Territorio de la República se divide políticamente en departamentos, provincias, municipios, cantones y su administración descentralizada puede estar a cargo de gobiernos autónomos a nivel departamental y municipal.

### Autonomía.

**Artículo.** La autonomía se ejerce mediante la elección libre y directa de las autoridades ejecutivas y representativas, la recaudación, asignación y administración de los recursos propios y el ejercicio de potestad normativa en los asuntos de competencia explícita reconocidos por ley.

Todos los gobiernos autónomos están sujetos a la constitución política del Estado y a las leyes nacionales y están obligados velar por el respeto de los derechos humanos. Ninguna norma o disposición podrá restringir los derechos de las personas ni establecer discriminación a favor o en contra de ningún grupo o personas.

**Artículo.** En cada departamento se conformaran gobiernos departamentales de acuerdo a los principios generales establecidos en la Constitución y las leyes.

**Artículo.** Los gobiernos departamentales están conformados por un órgano Ejecutivo Departamental, presidido por un Gobernador y por una Asamblea Departamental, conformada por delegados elegidos por sufragio de los residentes en el departamento.

**Artículo.** Los estatutos autonómicos deberán respetar los derechos ciudadanos, ratificar los principios democráticos y republicanos y asignar la estructura y composición del Gobierno Departamental, su organización funcional y territorial, los procedimientos de su conformación, las facultades y atribuciones de sus autoridades.

### Municipalidades.

**Artículo.** En las municipalidades se conformaran gobiernos municipales en base a la participación de los ciudadanos que residen en ellas.

**Artículo.** Las municipalidades se regirán por estatutos municipales que definan la estructura y composición del Gobierno Municipal, su organización funcional y territorial, los procedimientos de su conformación, las facultades y atribuciones de sus autoridades.

### Recursos e impuestos.

**Artículo.** Los Gobiernos subnacionales autónomos podrán contar con los siguientes recursos de acuerdo a las leyes y normas que lo especifiquen:

Participación en impuestos nacionales.

Participación en los ingresos generales por la explotación de recursos naturales.

Impuestos, tasas y otros gravámenes departamentales o municipales.

Transferencias provenientes de los fondos que se creen para la promoción de desarrollo.

Ingresos por la venta de bienes y enajenación de activos.

Donaciones y otras transferencias privadas gratuitas.

### **Sistema de Representación.**

**Artículo.** La elección del Presidente de la República se realizara el primer domingo del mes de noviembre del año anterior a la finalización del mandato presidencial. El Presidente de la República electo se posesionara el 15 de enero del año que corresponda.

**Artículo.** El Presidente de la República será elegido por la mayoría de votos validos, siempre que exceda del 40 % del total de votos validos y tenga una diferencia mayor a diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el candidato ubicado en el segundo lugar.

**Artículo.** La cámara de diputados se compone de cien miembros, elegidos de modo concurrente con la primera vuelta electoral presidencial.

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 que así lo determine la ley. La otra mitad de la cámara de diputados será elegida en circunscripción departamental por mayoría de sufragios.

**Artículo.** La Cámara de senadores se compone de treinta miembros elegidos en circunscripción nacional de modo concurrente con la segunda vuelta presidencial. 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.

**Artículo.** Todos los bolivianos son ciudadanos y sus derechos están garantizados por la Constitución y la ley. Los ciudadanos son depositarios de la soberanía nacional.

El voto será universal, directo, igual, libre y secreto. Por su intermedio se elegirá al Presidente de la república, legisladores, gobernadores departamentales, alcaldes municipales, delegados departamentales y concejales. También se expresara 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 facultativo a partir de los sesenta años de edad.

**Artículo.** Establecese la Consulta Popular, conformada por el Plebiscito y el referéndum, como el mecanismo institucional mediante el cual los poderes ejecutivo y 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 manifieste criterios sobre políticas públicas.

**Artículo.** La revocatoria de mandato presidencial es la capacidad del electorado para recuperar el mandato, ratificarlo o rectificarlo, una sola vez, a mitad de periodo. La iniciativa deberá estar auspiciada por el 25 % de firmas del padrón nacional. La revocatoria de 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 validos, que en términos absolutos sea superior a la votación presidencial en la primera vuelta.

### **III.- CONCLUSIONES.**

- A.- Las propuestas de Reforma Constitucional, se enmarcan en la tradición republicana de Bolivia y aspiran a perfeccionar el funcionamiento de sus instituciones políticas a fin de hacerlas eficaces en las funciones de representación y más efectivas en las de gestión del interés común.
- B.- El modelo de Régimen Político en este conjunto de propuestas se orienta a mejorar la capacidad representativa del Estado, recuperar la legitimidad, 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.
- C.- Los objetivos de la reforma al Régimen Político consisten básicamente en incentivar la estabilización de la democracia, proteger los derechos, asegurar igualdad de oportunidades políticas a los ciudadanos y sus organizaciones.
- D.- Afirmar la descentralización como un modelo de gestión administrativa y de organización política, creando opciones para que las sociedades locales se configuren como entidades políticas limitadas, pero capaces de experimentar con diferentes modelos de organización que mejoren la legitimidad, representatividad y eficacia de sus niveles de gobierno, asimismo definir roles y funciones para aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental, que permita garantizar la unidad del Estado.