

## AGENDA CIUDADANA

### CRISIS EN LOS ANDES O LA TRAMPA DEL PRESIDENCIALISMO

Lorenzo Meyer

**Un Problema que no es Sólo Boliviano.**- Tanto por solidaridad como por interés propio, es importante fijarnos y sacar conclusiones de lo que está sucediendo en el sur de nuestro continente, allá donde la cordillera andina adquiere sus mayores e imponentes dimensiones y alberga a una sociedad muy pobre, de raíces indígenas profundas y cuyas fracturas internas son igualmente hondas: Bolivia.

El 18 de octubre y en su primer mensaje como el nuevo e inesperado presidente de Bolivia –país encerrado desde que hace 123 años Chile le arrebatara su salida al mar--, Carlos Mesa Gisbert, periodista, historiador y hombre sin partido a pesar de haber sido vicepresidente, sostuvo con vehemencia que la tarea que la violenta crisis política desatada a partir del 15 de septiembre le ha puesto por delante a la clase política de la nación andina es, ni más ni menos, que la refundación del país. La propuesta es ambiciosa en extremo pero adecuada a las dimensiones de una movilización de la empobrecida masa indígena que de manera inesperada, espectacular y violenta acabó con el gobierno de catorce meses de Gonzalo Sánchez de Lozada –un criollo educado en el exterior, heredero de una gran fortuna minera y presidente por segunda ocasión. Se trata también de un proyecto de difícil ejecución.

Para los bolivianos como para toda la región latinoamericana, el muy justamente celebrado restablecimiento de la democracia política al finalizar del siglo pasado, ya dejó de ser el punto de llegada de una larga marcha para convertirse apenas en el punto de partida de una nueva gran empresa: la reformulación del proyecto nacional, tarea de cuyo éxito depende la viabilidad de la región en el siglo que acaba de iniciarse. Ahora bien, es

relativamente fácil identificar a esa reformulación o refundación, como el trabajo político más urgente e importante de casi todas las sociedades que se encuentran entre el Bravo y la Patagonia, pero es arduo dar con la fórmula eficaz para llevarlo a cabo. En cualquier caso, el proceso debería incluir, entre otras muchas cosas, un examen crítico del sistema presidencial que tan mal ha funcionado lo mismo en Bolivia que en varios otros países latinoamericanos, incluyendo a México.

La Problemática.- En la antigua América española, la dominación violenta de los muchos a manos de los pocos condujo rápidamente a una explotación extrema de la mayoría y cuyo resultado perdurable ha sido una gran desigualdad económica y social, diferencias culturales y regionales muy pronunciadas, el atraso de los sistemas productivos, lo extendido y persistente de la pobreza, la ineficiencia y gran corrupción de la cosa pública y otros fenómenos más que corren en el mismo sentido. Todo lo anterior ha hecho de los países latinoamericanos unas sociedades fragmentadas, no enteramente nacionales, lo que a su vez se ha traducido en grandes dificultades o imposibilidades para llegar a acuerdos nacionales básicos, base necesaria e insustituible de un buen funcionamiento institucional.

En realidad, desde que alcanzaron su independencia, las antiguas colonias americanas de España y Portugal, han vivido en un círculo vicioso: los factores históricos han impedido los grandes consensos. Y es justamente por esos golfos que separan a las clases sociales y a los actores políticos, que es muy difícil empezar a resolver, de raíz, el problema de la pobreza, el desarrollo económico, la dependencia y la reforma del marco institucional por el que deben de correr los procesos políticos. Y en relación a este último punto, resulta que lo ocurrido en Bolivia muestra que uno de los elementos institucionales que ha funcionado mal y debe revisarse es precisamente el que estuvo en el centro de la gran protesta de septiembre y octubre pasados: el presidencialismo.

**Un Presidencialismo Disfuncional.**- Uno de los muchos problemas que han atentado contra la viabilidad de los países latinoamericanos es la poca eficacia de algunas de sus instituciones políticas en momentos de crisis, en particular de la más importante: la de la autoridad central. En efecto, una vez lograda su independencia, las antiguas colonias españolas en América consideraron de manera unánime que su prosperidad futura dependía en buena medida del marco institucional que se dieran, y en plena libertad eligieron seguir el novedosísimo ejemplo norteamericano. Los Estados Unidos fueron el primer país independiente en el Hemisferio Occidental y para los 1820 eran ya un claro ejemplo de éxito político y económico. Las élites hispanoamericanas razonaron de la siguiente manera: si seguían el mismo camino trazado por las antiguas trece colonias británicas en la parte norte de América, tendrían un resultado igualmente espectacular, de ahí que se convirtieran con entusiasmo en sistemas republicanos y presidenciales y que no adoptaran el parlamentarismo europeo. Sin embargo, muy pronto se vio que este camino no siempre aseguraba buenos resultados. El ejemplo más reciente y claro de lo que se puede llamar la “trampa del presidencialismo” es Bolivia, aunque de manera menos dramática, México también se encuentra ahí.

La esencia del presidencialismo está en la forma como se lleva a cabo la división de poderes. En este sistema, la jefatura del gobierno y la del Estado recaen en la misma persona –el presidente o jefe del Poder Ejecutivo--, elegida de manera independiente de los legisladores y que mantiene esa independencia durante todo el período para el que fue designado. Para que en ese sistema la división del poder funcione, es necesario que la independencia formal de Ejecutivo y Legislativo –el presidente es irresponsable ante el Congreso y el segundo no puede disolver al primero--, en la práctica, se convierta en algún tipo de colaboración e interdependencia.

A la presidencia la conforman tanto el titular como su gran burocracia, una intrincada madeja de personas y tareas centradas en el gabinete y cuyos hilos cubren toda la geografía política. Es esa burocracia encargada de la tarea cotidiana del gobierno, y que dispone del grueso de los recursos públicos, lo que siempre ha favorecido que el Ejecutivo concentre en sus manos un poder superior al de los otros actores o instituciones hasta llegar a anularlos, como fue el caso de México desde fines del siglo XIX hasta la conclusión del XX. Por un tiempo se sostuvo que tal predominio no sólo era inevitable sino benéfico para proveer de unidad de conducción a países tan divididos como los latinoamericanos, pero aceptando sin conceder la validez inicial de ese razonamiento, hace ya tiempo que los posibles efectos benéficos del predominio presidencial han sido superados por los negativos y, en cualquier caso, con el avance democrático, el predominio ha dado paso a la neutralización entre legislativo y ejecutivo y al empantanamiento.

En sistemas donde la presidencia y el legislativo están en manos del mismo partido, la colaboración entre ambos puede funcionar, aunque siempre se corre el peligro de la subordinación del segundo al primero. Sin embargo, cuando la sociedad está muy seccionada y no puede o quiere dar un mandato claro a uno de los partidos políticos, entonces se presentan los problemas que estamos viviendo en Bolivia o México. En efecto, el presidencial es un sistema donde al nivel del Poder Ejecutivo en el juego electoral es de todo o nada: el ganador, incluso si su victoria es por un margen pequeño, se lleva todo y el derrotado se queda sin nada. Sin embargo, al nivel del Congreso, es posible que quienes perdieron la presidencia constituyan mayoría y si los temas que enfrentan a la sociedad son sustantivos, entonces la lucha entre Legislativo y Ejecutivo llegue a un callejón sin salida, donde el resultado puede ser la inmovilidad —como ha sido la relación entre el presidente Fox y un congreso dominado por una mayoría relativa del PRI— o una gran crisis que

desemboque en represión o en hacer saltar en pedazos la estructura formal, la legalidad, como acaba de ocurrir en Bolivia.

El Detonador.- En las elecciones bolivianas del 2002, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) –partido de derecha-- del renunciante Sánchez de Lozada logró el 22.4% de los votos, pero su competidor más cercano el Movimiento al Socialismo (MAS) obtuvo una proporción casi igual: 20.9%, y el Nueva Fuerza Republicana (NFR) casi lo mismo: el 20%. En el Congreso formado por 130 diputados, el MNR logró 36 puestos, el MAS 27, el NFR 25, pero además el viejo Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) 26, un movimiento indígena 5 y 10 tres partidos más. Para gobernar, Sánchez de Lozada necesitó formar una coalición de tres partidos –MNR, MIR y NFR. En circunstancias normales, esa coalición hubiera podido mantenerse, pero no cuando entró a la arena de la disputa un tema tan cargado de elementos nacionalistas como la venta de gas a un consorcio extranjero para su exportación, vía Chile, a Estados Unidos y México.

El choque entre el gobierno y sus opositores en torno a la mejor manera de disponer de las reservas de gas –el último gran recurso natural valioso de Bolivia, tras la depresión de la plata y del estaño— degeneró en violencia tras la represión de manifestaciones callejeras, que produjeron entre 60 y 70 muertos más cientos de heridos. Esa represión, a su vez, detonó la movilización de miles de indígenas –campesinos, mineros y ciudadanos— que rechazaron tajantemente el acuerdo presidencial para otorgar nuevos permisos de explotación y comercialización del gas –desde 1980, la exportación legal más importante de Bolivia-- a cambio de un impuesto equivalente al 18% del valor del combustible cuando en el pasado la tasa había sido del 50%.

Para los bolivianos que terminaron bloqueando carreteras y marchando sobre La Paz, el asunto de la venta del gas no resultó ser realmente lo más importante, sino algo que

de pronto se puso en juego como resultado de la movilización: la posibilidad de modificar las relaciones políticas en favor de la mayoría aymará y quechua (que constituyen el 55% de la población), que por siglos ha sido discriminada y marginada del quehacer político por la minoría de origen europeo (15%) y los mestizos (30%). Al final, la protesta desbordó incluso a los partidos y se centró en exigir no sólo la salida de Sánchez de Lozada, “El Gringo”, lo que terminó por generar eso que un médico indígena denominó “la ideología de la furia” (The New York Times, 20 de octubre). Ahora bien, la furia étnica y de clase es una fuerza muy poderosa aunque difícil de manejar en la negociación inteligente que demanda la democracia, donde al final de cuentas al otro hay que verlo como adversario pero no enemigo.

Extremos.- En Bolivia –país que fue uno de los principales productores de plata en la época colonial-- el ingreso per capita promedio de sus 8.4 millones de habitantes es sólo una quinta parte del de los mexicanos, con un 64.4% clasificados como pobres. Su tradición política la resume un solo indicador: 187 cambios de gobierno en los primeros 147 años de historia independiente. Cuando ha habido estabilidad en el país andino ha sido producto de la mano fuerte, lo mismo de civiles como Víctor Paz Estensoro que de generales como René Barrientos o Hugo Bánzer. A esa tradición pertenecía también Gonzalo Sánchez de Lozada, pero en su segunda presidencia –la primera fue de 1993 a 1997— la mano fuerte se topó con algo más fuerte: el levantamiento popular y la “ideología de la furia”.

Vista la experiencia reciente de América Latina, conviene considerar la posibilidad de que el mejor arreglo político de cara al futuro no sea ya el sistema no presidencial sino el parlamentario, por ser adecuado para una América Latina democrática pero donde hay una alta probabilidad de que no aparezcan mayorías absolutas en el congreso y donde sólo se pueda avanzar mediante la formación de coaliciones coyunturales. El parlamentarismo

**abriría la posibilidad del cambio de jefe del gobierno sin tener que echar mano de movilizaciones callejeras que desemboquen en auténticos callejones sin salida.**

**Desde luego que es muy difícil modificar la tradición presidencialista de América Latina, pero al menos hay que abrir la discusión. Como sea, ya es claro que el todo o nada del presidencialismo no es la mejor fórmula para arraigar la democracia en sociedades tan fragmentadas como siguen siendo las latinoamericanas.**