
LA DEMOCRACIA CONSOCIATIVA COMO RÉGIMEN POLÍTICO PARA BOLIVIA

HORACIO M. LARRAÍN LANDAETA*

Según Arend Lijphart existen dos modelos de democracia liberal: en un extremo la democracia mayoritaria o de Westminster y en el otro la democracia consociativa o de consenso. El primero apto para sociedades homogéneas y el segundo eficaz para sociedades plurales o multiculturales. El articulista argumenta que una de las razones por las que Bolivia ha tenido dificultades para mantener un régimen democrático estable es la imposición del modelo Westminster excluyente sobre una sociedad dividida en segmentos étnico-culturales. En su lugar, la democracia consociativa, con sus cuatro características: gobierno de gran coalición, veto mutuo, proporcionalidad y autonomías, puede constituir la respuesta adecuada al problema de estabilidad y gobernabilidad de la democracia boliviana. Más aún, la democracia consociativa parece ser la única salida que se le presenta a las elites bolivianas para librarse del carácter centrífugo de su régimen político actual. A manera de conclusión, el autor propone 10 medidas de ingeniería constitucional que la Asamblea Constituyente, actualmente en funciones, haría bien tomar en consideración.

Palabras claves: Clivajes – Segmentos étnico-culturales – Sociedad plural – Democracia consociativa – Democracia mayoritaria – Estabilidad – Gobernabilidad.

THE FELLOW PARTNER DEMOCRACY AS A POLITICAL SYSTEM FOR BOLIVIA

According to Arend Lijphart, there are two extremes or models of liberal democracy: on one hand, the majoritarian model or Westminster model and, on the other hand, the consociational model or consensus model. The first one is more appropriate for rather homogeneous societies whereas the second is apt for segmented or multicultural societies. The writer of this article argues that one of the reasons of the historical instability of the democratic regime in Bolivia has been

* Ingeniero APN, mención aviación naval y sistemas anfibios. Tiene estudios de licenciatura y posgrado en Economía en Dinamarca y en Chile. Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Master of Arts in European Political Studies de la Universidad de Heidelberg (Alemania). Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos y Magíster en Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Autor de más de 40 artículos y monografías sobre temas de ciencia política. Co-autor del libro **El asalto al Mont-Pelerin: una crónica politológica** (1998). Editor y co-autor del libro **Estudios Políticos Europeos: hechos, tendencias y desafíos de la nueva Europa** (2004). Integra el directorio de la empresa Euroconsultores, a través de la cual se desempeña como asesor de la Cámara de Diputados.

the imposition of the wrong model, namely, the Westminster model over a society which is highly segmented. Instead, the consensus democracy, with its four basic features: great coalition government, mutual veto, proportionality and segmental autonomy, may be the right answer to the problems of stability and governance that affect democracy in Bolivia. Moreover, consensus democracy seems to be the single option available to the Bolivian elites if they wish to preserve their democracy. Conclusively, the author proposes ten steps of constitutional engineering which the Constituent Assembly, presently in function, should take into consideration in order to implement consensus democracy in Bolivia.

Key words: *Stratification – Ethnic-cultural segments – Plural society – Fellow partner – Democracy with majority – Stability – Governance.*

I. INTRODUCCIÓN

La idea de desarrollar una investigación acerca de la aplicabilidad de la democracia consociativa en Bolivia, nació de la preocupación por la evolución de los acontecimientos en ese país en el año 2004, cuando se pensó que se podría llegar a una situación de Estado fallido y/o de guerra civil, con las consiguientes repercusiones en el ámbito de la seguridad regional. Por ello, el caso hipotético de Bolivia como Estado fallido fue el tema central del juego de crisis del segundo Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE ese año. En aquella oportunidad, al cierre del juego, este autor propuso un arreglo de tipo democracia consociativa para enfrentar el problema de estabilidad y gobernabilidad de Bolivia en el largo plazo.

La mayor parte de las personas a las que referí mi intención de realizar una indagación en tal sentido se mostró escéptica respecto a adaptar una variante democrática, característica de algunos países desarrollados de Europa occidental como Austria, Bélgica, Holanda y Suiza a la idiosincrasia de un país latinoamericano pobre, en vías de desarrollo.

Antes de entrar a argumentar las razones por las que estimé que este trabajo valía la pena emprender –aparte de la intuición optimista que siempre debe acompañar al investigador– debo decir que el régimen democrático que actualmente rige en Bolivia es también un modelo europeo utilizado en la mayoría de las democracias de países desarrollados y otros en vías de desarrollo.

En efecto, el modelo británico de democracia mayoritaria, también denominado modelo Westminster, es el que se emplea prácticamente en todos los sistemas políticos de nuestro continente americano y, hasta ahora, no he escuchado a nadie argumentar fundadamente en contra de este arquetipo por el sólo hecho de ser un prototipo europeo, ajeno a la singularidad latinoamericana.

Según el politólogo holandés Arend Lijphart,¹ existen dos extremos teóricos de modelos democráticos: en un lado la democracia mayoritaria y en el otro extremo la democracia consociativa. El primero, más apropiado para sociedades homogéneas, responde directamente a la interrogante acerca de quién debe ejercer el gobierno: la mayoría. La minoría u oposición deberá esperar su turno. El segundo modelo, también conocido como democracia de consenso, se ajusta mejor a las sociedades segmentadas o multiculturales, en la que la respuesta democrática acerca del mandato de mayoría debe ir acompañada no sólo por la declaración de respeto a las minorías, sino por la inclusión de éstas en la toma de decisiones.

A nuestro entender, la imposición de un régimen político tipo Westminster en Bolivia, como si se tratara de una sociedad homogénea y monocultural, con la minoría blanco/mestiza en la cima del poder ha resultado en la exclusión histórica de múltiples minorías indígenas que en su conjunto representan a la mayoría del país. Esta característica ha sido el caldo de cultivo de una inestabilidad política y social desde los inicios de la república, situación que hizo crisis a partir de la entrada al nuevo milenio.

En su reciente libro *La Construcción del Estado. Gobernabilidad y Orden Mundial en el siglo XXI*, Francis Fukuyama argumenta que la construcción del Estado –definida como la creación de nuevas instituciones de gobierno y fortalecimiento de las ya existentes– es uno de los temas más importantes que se le presenta a la comunidad internacional en la actualidad, ya que los Estados débiles y los Estados fallidos son la fuente de muchos de los problemas más serios que afectan al orden mundial, desde la pobreza hasta el SIDA, pasando por el narcotráfico y el terrorismo. (Fukuyama; 2004: ix)

Se puede discutir latamente acerca de la viabilidad o inviabilidad de instaurar una democracia allí donde no se han dado las condiciones históricas para que ello ocurra como un proceso endógeno. Pero este no es el caso de Bolivia. Según Roberto Laserna, Bolivia, como la mayor parte de las repúblicas latinoamericanas adoptó, desde su fundación, un régimen democrático representativo con división de poderes. Aunque este régimen no ha mantenido una vigencia continua debido a golpes militares, autoritarismos populistas y caudillismos, son pocos los países del mundo que formularon tan temprano en su historia su adhesión a la democracia. Por lo demás, la mayor parte de los países que hoy componen la Unión Europea son democracias liberales recientes, algunas originadas después de la caída del Muro de Berlín.

1 Especialista en política comparada. Ha publicado importantes obras sobre democracia en sociedades plurales, traducidas a varios idiomas. M.A. y Ph.D de la Universidad de Yale. Fue presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política. Según Robert Dahl, Lijphart es la mayor autoridad en el tema de democracias consociativas. El 17 de agosto de 2006, cumplió 70 años. Actualmente ejerce docencia en la Universidad de California, San Diego.

La pregunta es si el modelo de democracia aplicado hasta ahora corresponde al más adecuado para las condiciones de esa sociedad. El solo relato de la historia de Bolivia desde la Guerra del Chaco hasta hoy nos responde negativamente a tal interrogante.

Nuestra intuición nos dice que, dado el carácter multicultural de la sociedad boliviana, el modelo consociativo de Lijphart, de ser aplicable, podría constituir la respuesta apropiada para dar estabilidad y gobernabilidad a Bolivia.

II. CONCEPTO

La democracia consociativa se define en términos de cuatro características. La primera y más importante es el gobierno por una gran coalición de líderes políticos de todos los segmentos más relevantes dentro de una sociedad plural. Esto puede tomar diversas formas, como un gabinete de gran coalición en un sistema parlamentario, un gran consejo o comité con importantes funciones asesoras, o una gran coalición compuesta por un presidente y otros altos cargos gubernamentales en un sistema presidencialista. Una segunda característica es el veto mutuo o regla de la mayoría concurrente, que sirve como una protección adicional a los intereses vitales de las minorías. Un tercer elemento es la proporcionalidad como el estándar principal de la representación política, la asignación de cargos públicos y la asignación presupuestaria y, la cuarta característica, un alto grado de autonomía de cada segmento para manejar sus propios asuntos internos.

III. NECESIDAD DE UN CAMBIO INSTITUCIONAL EN BOLIVIA

El modelo consociativo está en la línea del proceso histórico que vive hoy Bolivia.

Gran parte de la legislación establecida en los últimos años apunta hacia la creación de una democracia multiétnica. Así, una reforma constitucional en los años 90 reconoció, por primera vez, el carácter pluricultural de la sociedad boliviana. Más adelante, en abril de 1994, la Ley de Participación Popular desencadenó un proceso descentralizador, transfiriendo un abanico de competencias y recursos al gobierno municipal, permitiendo el reconocimiento de la sociedad civil organizada en la gestión pública local. Mediante la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas se ha intentado facilitar la representación de los segmentos étnico-culturales en el sistema de partidos.

“La descentralización política con base cultural o compuesta (cultural y territorial) es una ruta compleja y requiere de una ingeniería estatal, nacional y subnacional muy elaborada y urgente, eso es precisamente lo que se necesita en Bolivia” (MAS; 2005 244).

“Solo mediante diferentes formas de autogobierno las distintas culturas y naciones pueden hallar un espacio de reconocimiento, validación y desarrollo ya que el autogobierno permitiría estructurar un sistema de instituciones políticas capaces de premiar, sancionar positivamente las prácticas culturales de la colectividad (el idioma, la vestimenta, los hábitos, etc.) y crear un campo de competencias administrativas, económicas y culturales basadas en la diversidad lingüística” (MAS; 2005 246).

IV. BOLIVIA Y LA SEGURIDAD REGIONAL

Según el investigador y profesor de la Universidad Mayor de San Andrés, Juan Ramón Quintana Taborga, las crisis políticas e institucionales recurrentes en Bolivia poseen causas profundas que se relacionan con su historia y construcción estatal deficitaria. En ocasiones se ha planteado la inviabilidad debido a las profundas fallas estructurales que ponen en tensión beligerante la relación entre Estado y sociedad civil, cuyas consecuencias trascienden sus fronteras internas. El país se habría convertido no sólo en el eslabón más débil e incierto del MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones sino también en una “zona gris” del hemisferio, proclive a producir inseguridad y turbulencia contagiosa.

Consecuentemente, la reconstrucción de las instituciones estatales, el fortalecimiento de su democracia y la consolidación del gobierno constituyen desafíos que debieran comprometer e interesar tanto a los bolivianos como a la comunidad internacional. Bolivia ocupa un lugar privilegiado en el mapa político y estratégico de Sudamérica, cuya contribución, a través de su estabilidad institucional, crecimiento económico e inserción internacional es clave para la integración y desarrollo democrático de la región. (Quintana; 2005: 1-2).

En consecuencia, desde el punto de vista del interés de Chile, cualquier modelo democrático que conduzca a la estabilidad, gobernabilidad y desarrollo de Bolivia debiera ser bienvenido desde la perspectiva de la seguridad regional.

V. LOS SEGMENTOS ÉTNICO-CULTURALES

La autora Patricia Kluck plantea que el carácter étnico ha permanecido en el foco de la vida nacional en las últimas décadas, y ha sido una fuerza constante en las relaciones individuales y comunitarias. La identidad étnica, aunque con cierto grado de fluidez se hizo más patente a partir de la Revolución de 1952. La jerarquía étnica, con los blancos en el pináculo y la masa indígena en la base, aún continúa a pesar de que las posibilidades de ascenso social para los niveles más bajos han mejorado. (Kluck; 1989).

De acuerdo a Deborah J. Yashar, la reciente ola democratizadora en Latinoamérica ha coincidido con los movimientos tendientes hacia la organi-

zación política de las comunidades indígenas. Estas comunidades han establecido confederaciones campesinas a nivel nacional e internacional, centros jurídicos, centros culturales y, más recientemente, partidos políticos y plataformas. Sus demandas han incluido autonomías territoriales, respeto por sus leyes consuetudinarias, nuevas formas de representación política y educación bicultural. Aunque las características y agendas de cada organización pueden variar, la base común es la exigencia de respeto a los derechos constitucionales y democráticos individuales y, al mismo tiempo, garantías para sus derechos colectivos como indígenas. En consecuencia, ellos están desafiando los términos y la práctica de la ciudadanía en las nuevas democracias latinoamericanas. (Yashar; 1998: 23).

El registro histórico latinoamericano indica que durante el siglo XX las comunidades indígenas en muy raras ocasiones iniciaron movimientos sociales proclamando su identidad y en reivindicación de derechos indígenas. Por el contrario, la organización rural activa dentro de y entre las comunidades indígenas estuvieron tradicionalmente a cargo de los sindicatos campesinos, partidos políticos, iglesias y movimientos revolucionarios. Estos movimientos han intentado históricamente movilizar a los indígenas para amalgamarlos con identidades de clase, partidistas, religiosas y/o revolucionarias, a menudo, en contra de su propia identidad. Consecuentemente, los estudios académicos generalmente han destacado la débil politización del clivaje étnico en Latinoamérica y han concluido que este ha tenido poco impacto explícito en la organización política, en las plataformas partidarias, en los debates y en los conflictos, en claro contraste con otras regiones del mundo. La emergencia de las organizaciones indígenas que proclaman y promueven la identidad indígena y sus derechos, por lo tanto, constituye un fenómeno nuevo que amerita una explicación. (Yashar; 1998: 23).

Hoy en día en Bolivia existen al menos 34 idiomas y/o dialectos regionales.² Existen dos idiomas que son la lengua materna de casi el 40% de la población: el aimara y el quechua. En tanto, cerca del 62% de la población boliviana se autoidentifica como indígena. (INE; 2002).

De acuerdo al sociólogo García Linera, todo idioma es también una cosmovisión. De aquí que Bolivia representa también una pluralidad de identidades culturales, una pluralidad de maneras de significar el mundo diferentes a la hispánica, mestiza, castellano hablante. (García; 2005a: 5).

En términos porcentuales, en Bolivia ninguna identidad cultural es mayoritaria, como se muestra en el cuadro 1. Los que se consideran aimaras, por ejemplo, representan poco más del 25% del país. Los que se autoidentifican como quechuas son cerca del 30% de la población; los chiquitanos sobre el 2%; con

2 ALBÓ, Xavier. *"Etnias y pueblos originarios en Bolivia en el siglo XX"*. Harvard Club Bolivia. La Paz. 1999.

la etnia guaraní se identifican cerca del 1,5%; el 0.85% se declaran mojeños y, aproximadamente un 1,5% se identifica con alguno de los 33 pueblos originarios restantes. (INE; 2001).

Cerca del 38% no se autoidentifica con ninguno de los pueblos originarios, por lo que se puede suponer corresponde a los que se consideran blancos o mestizos de cultura hispano criolla, o bien, extranjeros.

Cuadro N° 1

Autoidentificación con pueblos originarios o indígenas de la población boliviana de 15 años o más.

	Población de 15 años o más	Quechua	Aimara	Guarani	Chiquitano	Mojeño	Otro nativo	Ninguno
Bolivia Total	5.064.992	1.555.641	1.277.881	78.359	112.216	43.303	75.237	1.922.355
Porcentaje	100%	30,72	25,25	1,55	2,22	0,85	1,49	37,95
Población por área								
Urbana	3.268.660	790.436	761.712	43.008	76.806	32.675	41.792	1.522.231
Rural	1.796.332	765.205	516.169	35.351	35.410	10.628	33.445	400.124

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, Censo 2001.

Esta modalidad de segmentación étnica, basada en la encuesta del INE boliviano, ha sido impugnada por algunos autores. Por ejemplo, Roberto Laserna considera que al ser planteada la pregunta como: ¿Con qué grupo originario se identifica usted?,³ ella supone un criterio excluyente y otro de simpatía. Se deja afuera a los que se consideran mestizos, blancos o extranjeros. Carlos Toranzo comparte esta crítica (Toranzo; 2006a: 6). Apenas un par de años antes del censo, una encuesta del PNUD encontró que más del 65% de la población boliviana se declaró mestiza, y que los que se definían como blancos o indígenas eran en realidad dos minorías. La Encuesta de Hogares, más o menos de la misma época, si bien mantuvo la exclusión, pidió a los entrevistados explicitar el grupo étnico al cual consideraban pertenecer. Menos del 48% mencionó un grupo indígena originario. También se verifica una variación de respuesta dependiendo de la edad, con ma-

3 Según Xavier Albó, la pregunta N° 45 fue: "¿Se considera perteneciente a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?" (Albó; 2004: 2).

por identificación indígena por parte de los más ancianos, identidad que disminuye hacia los sectores más jóvenes. Para Laserna, esto es un indicio claro de que la identificación étnica tiende a disolverse.

Si los datos anteriores son estadísticamente válidos, se tiene una prueba de cuán efímera puede ser la identidad étnica –agrega Laserna. ¿Cuál de los datos utilizar como referencia para el diseño institucional? *“La condición étnica tiene un lugar en la sociedad, pero puede destruirla si se convierte en fundamento de su organización política”* (Laserna; 2004: 2).

Partiendo por las críticas finales de Laserna, a nuestro entender, el criterio de autoidentificación con determinada etnia constituye una buena aproximación para establecer una segmentación de la sociedad boliviana. La pregunta del INE nos parece relevante, ya que el criterio subjetivo de pertenencia o de identificación es el único posible de medir y, para los efectos de una investigación, es el que tiene mayor validez al momento de apreciar las lealtades grupales. *“La autoasignación subjetiva es, paradójicamente, una de las aproximaciones más objetivas a la identidad”*.⁴

Si bien es legítimo que las personas se sientan mestizas o se sientan blancas y no indígenas, estos criterios nos parecen más cercanos a una identidad racial que a una afinidad cultural. Es difícil establecer las características que constituyen la cultura mestiza boliviana ya que, según Albó, implica una doble negación: no se es indio ni tampoco blanco. Normalmente, a blancos y mestizos se les asimila a la cultura hispano-criolla, aunque no en todos los casos. De cualquier manera, la opción que da la encuesta del INE de no identificarse con ninguna etnia o pueblo originario es más objetiva y útil para nuestros propósitos.

En los modelos europeos estudiados por Otto Bauer y Karl Renner se hace referencia al “principio de personalidad”, asociado al sistema de federalismo no territorial, en el cual cada individuo tiene derecho a elegir la nacionalidad a la que desee pertenecer o a la que se sienta con mayor afinidad, por contraste con el principio de identidad territorial que es más rígido. En las democracias consociativas europeas tanto el federalismo territorial como el no territorial han tenido un rol importante. Cuando los segmentos están geográficamente muy entremezclados, la autonomía socio-cultural se ha establecido en base al principio de personalidad. (Lijphart; 1977: 43).

Respecto a la condición étnica como fundamento de la organización política, podemos decir que, del estudio de Lijphart sobre países europeos bajo regímenes de democracia consociativa se desprende que ellos basan su organización política en la existencia de condiciones étnicas diferenciadas. Se entiende que el concepto

4 *Ibidem.*

étnico es de carácter más bien cultural que racial. En los países nombrados la gran mayoría son blancos, sin embargo, sus diferencias étnicas están dadas, por lo general, a partir de su historia, lengua y religión.

Con relación a la tendencia a la disolución de la identificación étnica a que hace referencia Laserna, nos parece necesario complementar el dato estadístico con mayores y más profundos análisis para llegar a tal conclusión, ya que es posible que la discriminación en Bolivia afecte en mayor forma a los jóvenes que a los ancianos, por lo tanto, muchos de aquellos preferirían no explicitar su adherencia indígena. Sin embargo, de ser correcta la apreciación de Laserna, su efecto sería de largo plazo, es decir, hacia una “mestización” de la sociedad boliviana con el tiempo. En tal evento, la democracia consociativa cumpliría su función estabilizadora hasta que nuevas condiciones de relaciones entre los ciudadanos conlleven hacia otra institucionalidad.

Otra característica de la sociedad boliviana es que existen diferencias de tamaño entre los grandes grupos nacionales aimaras y quechuas y los grupos minoritarios. Por ejemplo, los aimaras son casi dos millones repartidos en tres estados, una sólida estabilidad territorial en sus ayllus y comunidades, entre otras organizaciones sociales y políticas a nivel supracomunal, mientras que los yuracaré del Beni-Chapare, que apenas alcanzan el millar, no tienen organización más allá del pequeño rancho, son seminómadas y a veces viven junto con otros grupos étnicos en un mismo poblado. Muchos grupos étnico-lingüísticos, a veces con menos de cien familias mantienen formas de organización difusas y con poca fuerza de identidad. Sin embargo, es posible el establecimiento de alianzas y federaciones entre varios grupos que comparten un territorio común más amplio, como lo demostró la participación de varios pueblos del Beni en la histórica Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990. (CIPCA; 1991: 156).

El departamento de Santa Cruz presenta reivindicaciones que tienen que ver con intereses mayoritariamente económicos y no étnicos.

Por lo anterior, un estudio que se refiera a las condiciones étnicas como un dato importante para establecer los segmentos que serán relevantes en la organización política, probablemente deberá tomar en cuenta las realidades étnico-culturales, pero además las territoriales de la sociedad boliviana.

VI. APLICACIÓN DE MODELOS

Para el caso boliviano, como para cualquier otro de países en vías de desarrollo, la aplicación de un determinado modelo económico carece de solidez si no se ha establecido previamente una institucionalidad política que funcione. La mayor parte de los países con esquemas económicos inicialmente exitosos bajo regímenes nodemocráticos han debido, por las dinámicas del proceso glo-

balizador, adoptar la democracia para dar cabida y consolidar así sus avances en materia económica. Es el sistema político, después de todo, el que conforma el contexto legal e institucional dentro del cual se conduce la economía. De manera que el debate acerca de la institucionalidad política debe preceder al del prototipo económico. Es importante que el tratamiento sea secuencial y no simultáneo, ya que mezclar discusiones acerca de modelos políticos con esquemas económicos es garantía de entrapamiento que, finalmente, confunden y no arriban a ninguna solución.

El estudio de Lijphart no solamente nos provee de un ejemplo empírico de la estabilidad política alcanzada por algunos Estados europeos, también representa un modelo normativo que puede utilizarse en sociedades plurales en cualquier parte del mundo. Debido a ello es necesario evaluar las críticas a sus, reales o supuestas, debilidades. Tales debilidades pueden ser de dos tipos: la democracia consociativa puede ser criticada por no ser lo suficientemente democrática, ya que la oposición es minimizada o también por no ser suficientemente capaz de lograr un gobierno estable y eficiente. Lijphart sale al paso de estas críticas argumentando que la democracia es mejor definida por la existencia de un amplio consenso mayoritario que por una amplia oposición, mientras que la estabilidad de largo plazo en una sociedad plural se obtiene de mejor manera bajo un régimen consociativo.

Respecto a la efectividad, si bien en el corto plazo la toma de decisión por parte de una mayoría relativamente estrecha puede ser más rápida y efectiva, en el largo plazo los segmentos a los cuales se les ha negado la participación en las decisiones por mucho tiempo (a veces siempre), se resentirán y aumentarán su antagonismo al punto de volverse ingobernables. Esa eficiencia de corto plazo puede, en el largo plazo, conducir a un quiebre del sistema. Por el contrario, la democracia consociativa puede aparecer lenta y ponderada en el corto plazo, pero tiene mayores posibilidades de producir decisiones efectivas en el largo plazo, particularmente si los líderes aprenden a utilizar su facultad de veto con moderación.

VII. CONDICIONES FAVORABLES

Entre las condiciones más favorables para el establecimiento de una democracia consociativa, el rol de la elite dirigente cobra la mayor importancia, ya que la voluntad de cooperación, la moderación y el compromiso con la unidad del país y con la democracia son rasgos esenciales que debe desarrollar el liderazgo para llegar a acuerdos.

En segundo lugar, un balance de poder múltiple entre los segmentos relevantes que componen la sociedad –idealmente en un número no mayor de tres o cuatro– es más conducente a un arreglo consociativo que un balance dual o la hegemonía total por parte de uno de los segmentos.

En tercer lugar, los partidos políticos son el principal medio institucional para traducir o interpretar los clivajes en el ámbito político. Un sistema multipartidista moderado (hasta 5 partidos, de acuerdo al criterio de Sartori) es óptimo para una sociedad plural y la condición más favorable para una democracia consociativa. Idealmente, cada uno de los partidos debe ser minoritario.

En cuarto lugar, el tamaño del país es otro factor que condiciona la factibilidad de un arreglo consociativo. Lijphart se refiere más bien a la dimensión demográfica que a la extensión territorial. Un país pequeño, es decir, bajo 15 millones de habitantes tiene mejores posibilidades de cooperación entre las elites, ya que ellas están más cercanas, se conocen mejor y, con seguridad, han tenido algún antecedente de interacción. Un efecto importante del tamaño demográfico consiste en que los países pequeños son más propensos a sentirse amenazados por países más poderosos, lo que contribuye al sentimiento de unidad y a la cooperación entre las elites.

Un quinto factor que influye en las posibilidades de establecer una democracia consociativa en una sociedad plural es la forma en que se relacionan los diversos segmentos, su cantidad, el grado de fraccionamiento y la intensidad con que se dan las diferencias. También es importante la relación entre los segmentos y el sistema de partidos. La cantidad y la forma en que se entrecruzan los clivajes afectan la posibilidad de éxito de una democracia consociativa ya que ello determina el número y tamaño relativo que adquieren los segmentos y, por lo tanto, el balance de poder entre ellos.

En sexto lugar, en todas las sociedades, incluyendo las plurales, existen lealtades comunes que tienden a cohesionar al cuerpo social. Estas fuerzas ayudan a moderar el carácter divisorio de los clivajes dentro de una nación. Una de ellas es el sentimiento nacional. Los bolivianos se sienten identificados como miembros de un mismo grupo, unidos por muchos lazos y elementos simbólicos: un territorio, un gobierno, una moneda, una bandera, un himno nacional, ídolos deportivos comunes, etc. Una sociedad que siente amenazada su subsistencia tiende a cohesionarse y sus líderes pueden establecer formas de cooperación mucho más efectivas. Un país que se ve en la disyuntiva de transformarse en un Estado fallido y/o desembocar en una guerra civil o bien hacer un esfuerzo de cooperación para buscar una salida consensuada, lo más probable es que sus elites opten por lo último.

Finalmente, la solución consociativa posee mucha afinidad con la división federal. En ciertos casos ha sido posible solucionar problemas mediante la autonomía federal de algunos segmentos. En Suiza se han creado cantones considerablemente más homogéneos, con bastante menos transversalidad en los aspectos lingüísticos y religiosos, que la nación en su totalidad. En otros casos, la autonomía federal ha evitado la secesión de regiones ricas que se sienten

injustamente recargadas de tributos por el gobierno central, para subsidiar a las regiones pobres. Sin embargo, existen soluciones intermedias entre la forma federal y la unitaria.

VIII. EL CARÁCTER CONTRACTUAL DE LA DEMOCRACIA CONSOCIATIVA

Es particularmente importante hacer hincapié en el carácter voluntario, racional, orientado a resultados y contractual de los elementos de la democracia consociativa, ya que la discusión sobre ella como modelo normativo presupone que se trata de un ejemplo que puede ser seguido de manera libre y deliberada.

Según Lijphart, en las sociedades plurales del mundo, el modelo consociativo debe tomarse seriamente como alternativa al prototipo británico de democracia. Como esquema normativo, la democracia consociativa implica el rechazo a cualquier determinismo social. Muchos Estados poseen tradiciones precoloniales que pueden servir como sólido antecedente para la democracia consociativa. En comparación, el modelo británico de la regla de la mayoría, la política de gobierno-versus-oposición y el gobierno centralizado, es bastante ajeno a la tradición comunitaria de los pueblos indígenas. Existe una tradición precolombina en los pueblos originarios, tanto andinos como no andinos, que se orienta a la reciprocidad, la complementariedad, la no exclusión y la alternancia en el ejercicio del poder. Muchos de los elementos señalados se mantienen hasta ahora en las relaciones intracomunitarias y se pueden calificar de radicalmente democráticos en la medida que están apuntados a evitar la concentración y la perpetuación en el poder, fomentando –en cambio– el acceso de todos a posiciones de autoridad y de responsabilidad.

Para el caso boliviano, sería conveniente armonizar las formas de democracia comunitaria tradicional del pueblo boliviano a nivel local con diseños de democracia liberal del tipo consociativo, a nivel nacional. Creemos que ambos esquemas son perfectamente compatibles.

IX. IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN ENTRE ELITES

La tradición de cooperación entre las elites no es precisamente una de las características del cuerpo social boliviano, al menos en su etapa poscolonial. La regla ha sido la exclusión de la mayoría indígena y sus respectivos líderes del proceso de toma de decisiones. Esta deficiencia ha estado en el centro de la rebelión social permanente que ha caracterizado a la historia de Bolivia, pero que recrudesció en el último quinquenio.

Algún grado de cooperación se dio entre los partidos tradicionales dirigidos por la elite blanco/mestiza durante el período llamado de democracia pactada entre 1985 y 2003.

Por otro lado, los líderes de los movimientos sociales desarrollaron esfuerzos de cooperación y coordinación para llevar a cabo las rebeliones que cuestionaban al modelo económico durante las llamadas “guerra del agua” y “guerra del gas”, las cuales depusieron al presidente Sánchez de Lozada y forzaron a su sucesor, Carlos Mesa, a renunciar a la jefatura de gobierno. Al final, la oposición obtuvo un contundente triunfo en las elecciones generales de diciembre 2005.

Este desarrollo y su desenlace no se hubiesen materializado sin el entendimiento y cooperación entre los bandos en pugna en orden a lograr una salida constitucional a la crisis.

A nuestro juicio, el entendimiento y cooperación entre las elites dirigentes se dará a futuro en la medida que prevalezca el sentimiento de supervivencia de Bolivia como Estado nacional por sobre las diferencias étnico-culturales y regionales, como asimismo en la medida que ningún segmento o región intente mantener una hegemonía permanente sobre los demás. Para que ello no ocurra es necesario un balance de poder entre los segmentos.

Creemos que una segmentación a lo largo de los clivajes étnico-culturales, de acuerdo a la autoidentificación de bolivianos y bolivianas con pueblos originarios o con culturas blanco/mestizas, podría ser un criterio de representación proporcional en la gran coalición del gobierno central. Sin embargo, ello debe ir acompañado con formas de autonomías a nivel departamental o provincial, en un nuevo mapa político-administrativo que tome en consideración diversos aspectos culturales, políticos, económicos, ecológicos y de comunicación.

X. LAS OPCIONES DISPONIBLES

La democracia consociativa es uno de los cuatro tipos de democracia que se forman a partir de la tabulación cruzada entre la estructura de la sociedad: homogénea o plural; con el comportamiento de la elite política: integrador (cooperador) o bien agonístico (conflictivo). (Lijphart; 1977: 105).

Tipología de regímenes democráticos

		Estructura de la Sociedad	
		Homogénea	Plural
Comportamiento de la Elite	Integrador	Democracia despolitizada	Democracia consociativa
	Agonístico	Democracia centrípeta	Democracia centrífuga

Es importante señalar que la tipología cuádruple de regímenes democráticos no es ni estática ni puramente descriptiva. Ella relaciona las variables independientes correspondientes a la estructura de la sociedad y el comportamiento de las elites con la estabilidad política como variable dependiente. Por lo tanto, cualquier cambio en las variables independientes afectará el grado de estabilidad de la democracia en cuestión.

Los cuatro modelos representan no solamente combinaciones de pluralismo social y comportamiento de la elite sino también diferentes grados de estabilidad. El tipo de democracia centrífuga es inestable, mientras que la democracia centrípeta y la consociativa son democracias estables. Supuestamente, la democracia despolitizada, que combina las características estabilizadoras de estas dos últimas, debiera ser muy sólida. Sin embargo no es el caso, fundamentalmente como resultado de los efectos desestabilizadores de una oposición a la insuficiente calidad democrática de este tipo de regímenes. Ya en 1966, Robert A. Dahl observaba la tendencia de este modelo de democracia occidental: *“Muchos jóvenes, intelectuales y académicos rechazan este Leviatán democrático... porque, desde su perspectiva, no es lo suficientemente democrático. El nuevo Leviatán es muy lejano y burocratizado, excesivamente adicto a la negociación y el compromiso, demasiado instrumentalizado por las elites y por los tecnócratas con los cuales estos ciudadanos no sienten ninguna identificación”* (Lijphart; 1977: 108).

El tipo despolitizado representa al régimen de las democracias occidentales de principios de los años sesenta. La tendencia parecía moverse hacia la reducción de las tensiones de origen religioso e ideológico y hacia el aumento de la integración en el proceso de toma de decisiones.

Las democracias centrípetas están asociadas o son equivalentes a la categoría de sistemas políticos anglosajones, de acuerdo a la clasificación de Gabriel Almond, la que incluye a países con cultura política homogénea como Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda y los países escandinavos.

Las democracias centrífugas corresponden a los regímenes inestables de los sistemas políticos de Europa continental, siguiendo la clasificación de Almond.

La estabilidad de una democracia centrífuga puede mejorar si la sociedad se hace menos plural y/o si las elites se ponen menos conflictivas. Pero como la primera variable no es posible modificar en el corto y mediano plazo, no queda otra opción que cambiar la cultura política de las elites y pasar desde el comportamiento político de confrontación hacia formas cooperativas e incluyentes.

En una sociedad de estructura plural como la boliviana y con un comportamiento fundamentalmente agonístico por parte de sus elites, lo que se crea es una democracia centrífuga. Bajo estas circunstancias existen dos direcciones

hacia la cual se puede mover esa democracia: hacia una democracia consociativa, si existe la voluntad política o, de lo contrario, hacia un régimen no democrático.

XI. PARA CONCLUIR

A modo de conclusión, queremos presentar 10 propuestas de ingeniería constitucional que pueden ser consideradas por la Asamblea Constituyente para implementar la democracia consociativa en Bolivia:

- (1) Definición de un modelo de Estado triterritorial, como el planteado por el experto Franz Barrios Suvelza. Dejando de ser unitario pero sin llegar a ser federal, este incluye tres niveles de gobierno: el nacional, el regional y el municipal, los que deben poseer equivalencia de prerrogativas constitucionales. El principio de subsidiaridad adquiere una relevancia especial.
- (2) A nivel nacional, la creación de un poder ejecutivo de gran coalición formado por la representación proporcional de los segmentos étnico-culturales y territoriales señalados más abajo, de acuerdo a la autoidentificación de cada boliviano y boliviana con los pueblos originarios, o con ninguno de ellos, y por representación territorial (INE 2002). Puede tratarse, por ejemplo, de un régimen presidencial con un gabinete ministerial colegiado.
- (3) Establecimiento de regiones formadas por los segmentos étnico-culturales y territoriales de acuerdo a su ubicación actual. Por ejemplo, se establecería una región quechua (departamentos de Cochabamba, parte Potosí), una región aimara (departamentos de La Paz, Oruro, parte Potosí), una región de minorías indígenas amazónica y de los llanos (departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz), una región paceña (ciudad de La Paz/El Alto), una cruceña (ciudad de Santa Cruz) y una región surandina (departamentos de Chuquisaca y Tarija).
- (4) Rediseño de algunos límites comunales, provinciales y departamentales, con el propósito de lograr el máximo de concentración y homogeneización étnico-cultural al interior de cada unidad. En ningún caso ello implica relocalización de personas.
- (5) Establecimiento de gobiernos autónomos, con facultades ejecutivas, legislativas y presupuestarias a nivel regional, de acuerdo a un nuevo mapa político-administrativo. La idea sería compatibilizar la heterogeneidad a nivel nacional con grados de homogeneidad a niveles subnacionales, regionales o provinciales, emulando el modelo suizo.