

Gobernabilidad Democrática y Reforma Política en Bolivia

Roberto Laserna
Fundación Milenio

Índice de Contenido

| | |
|---|----|
| 1. El proceso político y la situación actual | 2 |
| 2. La reforma del Estado | 6 |
| 2.1. Poder Ejecutivo | 6 |
| 2.2. Poder Judicial | 8 |
| 2.3. Poder Legislativo..... | 9 |
| 2.4. Poderes complementarios | 10 |
| 3. El sistema político | 16 |
| 3.1. Los partidos políticos..... | 16 |
| 3.2. Las “instituciones” informales..... | 19 |
| 4. Gobernabilidad y cambio institucional | 21 |
| 4.1. La orientación de los cambios..... | 21 |
| 4.2. Gobernabilidad y calidad de la democracia..... | 25 |
| 5. Conclusiones | 27 |

1. El proceso político y la situación actual

La actual República de Bolivia está marcada por las características que tuvo la transición a la democracia operada entre 1978 y 1985, que permitió superar una larga historia de autoritarismo corporativo e iniciar un proceso –todavía inconcluso- de modernización liberal del país en los marcos procedimentales de la institucionalidad democrática¹.

La transición se inició en los hechos con la huelga de hambre que comenzaron las esposas de cuatro dirigentes sindicales mineros y que se masificó por todo el país hasta obligar al general Hugo Banzer –presidente de facto desde 1971- a decretar una amnistía política irrestricta. Lo hizo seis meses antes de las elecciones que había convocado para aliviar la presión que ejercía sobre su gobierno el Presidente Carter con su énfasis por los derechos humanos. En esas condiciones, Banzer no pudo controlar el proceso electoral y el fraude que montó para prorrogar su régimen quedó al descubierto y terminó repudiado incluso por su beneficiario y heredero, el también general Juan Pereda. Éste, sin embargo, reclamó la sucesión presidencial con el apoyo de algunos regimientos militares los cuales, sin embargo, tampoco lograron sostenerlo más allá de seis meses.

Así comenzó una sucesión vertiginosa de golpes militares y elecciones que terminó en octubre de 1982 cuando la presión social e internacional convenció finalmente a los militares a retirarse a sus cuarteles y reconocer los resultados electorales que se habían alcanzado en 1980. En esa oportunidad obtuvo la primera mayoría la coalición populista presidida por el expresidente Hernán Siles Zuazo. Su votación no era suficiente para acceder al gobierno directamente y por eso fue el Congreso el que, de acuerdo a las normas constitucionales, lo eligió. Pero Siles no tenía mayoría en el Congreso, su coalición había perdido la cohesión electoral y no pudo –ni intentó- incorporar otras agrupaciones que la fortalecieran.

La activa participación de las organizaciones sociales, y en particular de los sindicatos obreros, en la lucha por la democracia, había generado expectativas de consumo y modificación en sus condiciones de vida que se tradujeron en una presión continua, diversificada y persistente sobre el presupuesto fiscal. En la tradición del corporativismo que había dominado las relaciones entre el Estado y la sociedad durante las pasadas décadas, todos los grupos se lanzaron a una pugna abierta sobre los recursos fiscales demandando mejores salarios, nuevas subvenciones, mayores servicios, inversiones públicas y atención preferente a sus demandas. Nadie parecía dispuesto a admitir que los recursos minerales se encontraban prácticamente agotados y que las arcas fiscales tenían que satisfacer también el servicio de una deuda externa que se había incrementado aprovechando la liquidez internacional para prolongar ese modelo y disimular su inminente crisis.

La crisis económica se puso de manifiesto con una inflación que aumentó al ritmo de las presiones sociales, y que solamente estuvo limitada por el hecho de que el gobierno no tenía su propio sistema de producción de billetes y monedas y el proceso de importarlas

¹ Hemos acompañado analíticamente este proceso en artículos reunidos en el libro **Productores de Democracia**. Ed. Ceres-Faces, Cochabamba, 1990.

de Inglaterra, Estados Unidos y Brasil no era tan rápido como lo demandaban las reivindicaciones sociales.

Entre el desorden social de los conflictos y el económico de la inflación, estimulada también por disminuciones en la oferta global que se debían tanto a factores internos como externos, la población empezó a demandar mayor autoridad política y estabilidad económica. Un acuerdo político multipartidario, facilitado por el renunciamiento del Presidente Siles, adelantó las elecciones en un año y permitió que en agosto de 1985 asumiera la conducción del país el también expresidente Victor Paz Estenssoro.

En un acto casi fundacional por la poca frecuencia con que se había dado en el país, la Presidencia de la República fue transferida pacíficamente a la oposición. Algo más insólito aún fue que el triunfador en las urnas, el general Bánzer, aceptara los resultados de esa elección congresal que se enmarcaba en lo dispuesto por la Constitución, y anunciara poco después su respaldo al Presidente conformando una coalición dispuesta a enfrentar la crisis con severas medidas de ajuste fiscal.

La institucionalidad democrática había empezado a funcionar. La izquierda revolucionaria y la derecha autoritaria empezaban a demostrar respeto por las normas legales, empezando por las referidas a la conformación del poder ejecutivo. En ausencia de una mayoría electoral absoluta, el Congreso estaba obligado a deliberar para elegir Presidente y Vicepresidente entre los tres binomios con mayor votación, lo cual promovía también la formación de coaliciones post electorales. Si ello no fue del todo claro en 1985, pues Paz Estenssoro capitalizó en esa oportunidad el repudio de la mayor parte de los partidos de centro y de izquierda al Gral. Bánzer, sí lo fue en las elecciones sucesivas en las que no habiendo una clara victoria electoral, la elección congresal produjo al mismo tiempo un poder ejecutivo y una coalición parlamentaria de respaldo.

Tal eficiencia, sin embargo, no fue siempre bien recibida en un país con tan fuerte tradición corporativa y populista. La población estaba poco habituada a mediaciones normativas o institucionales como las que encarnaba la Constitución y un sistema electoral relativamente complejo, pues siendo abierto al voto, en algunas circunstancias convierte al Congreso en colegio electoral, y unas organizaciones menos sujetas al control de la base que los sindicatos, como son los partidos políticos.

Cuando en 1989 ganó las elecciones el candidato oficialista Gonzalo Sánchez de Lozada, y el Gral. Bánzer dirimió la elección en el Congreso apoyando al tercero, Jaime Paz Zamora, se empezó a generalizar la idea de que en Bolivia la gente vota pero no elige, erosionando así la legitimidad del sistema. La respuesta de los partidos fue rápida, pues acordaron modificar la Constitución de modo que, en caso de que ningún candidato obtuviera mayoría absoluta, el Congreso eligiera pero tomando en cuenta solamente a los dos binomios más votados y sin separar la elección de Presidente y Vicepresidente.

Este sistema entró en vigencia para las elecciones del año 1997, generando en torno a la presidencia del Gral. Bánzer –luego de cinco postulaciones- una de las coaliciones más amplias pero más débiles de todo el período.

En efecto, al realizar esa reforma se eliminó el papel dirimidor del tercero y se restringieron de 9 a 2 las combinaciones posibles para elegir, con lo que aumentó enormemente el poder de negociación de los candidatos con opciones, y sobre todo del opositor que no carga con el desgaste político de la gestión. Se redujeron tanto las

posibilidades de la concertación que en los hechos Bánzer se limitó a recibir y sumar apoyos que, naturalmente, eran cada vez menos relevantes y exigían un menor compromiso político. Aunque así se resolvió muy rápido la conformación del ejecutivo, la falta de negociación y la ausencia de compromiso entre sus protagonistas se reflejó en la indefinición de su programa de gobierno. Aunque suena duro, podría decirse que Bánzer había cumplido su sueño de volver a la Presidencia por medios democráticos, pero no tenía claro para qué estaba ahí. Tuvieron que pasar algunos meses para que, mediante el procedimiento innovador de convocar a un “diálogo nacional”, el gobierno lograra organizar sus políticas en torno a lo que denominó cuatro pilares: dignidad, equidad, integridad y competitividad².

En el año 2002 se celebraron elecciones nacionales en un contexto de crisis recesiva de la economía y creciente desconfianza en el sistema institucional, y un electorado sin entusiasmo y de opiniones volátiles dividió su votación de tal manera que el vencedor, el expresidente Sánchez de Lozada, apenas logró aventajar a su inmediato seguidor, el dirigente campesino Evo Morales, por 60 mil votos. Éste pudo intervenir en la ronda congresal por haber obtenido apenas 800 votos más que el tercero, que terminó excluyéndose de toda negociación política y denunciando, con persistencia pero sin éxito, haber sido víctima de fraude. En el Congreso se formó una nueva coalición, esta vez sobre la base de los dos partidos que hasta entonces habían alimentado la mayor rivalidad en este periodo, MNR y MIR, pero que compartían la percepción de que un gobierno de populismo radical representaba un riesgo demasiado grande para el sistema democrático³.

La pérdida de credibilidad en los partidos que impulsaron la transición democrática y las reformas subsiguientes, y el deterioro de las condiciones de vida por efecto de la crisis económica, explica en gran medida la recuperación de fuerzas del populismo, alentada por la nostalgia corporativa de algunos grupos y sectores sociales que perdieron privilegios con la modernización institucional.

No menos importante ha sido, sin embargo, la escasa convicción con que los impulsores de las reformas las explicaron y defendieron ante la población en su conjunto.

La coyuntura electoral de 2002 y los meses siguientes muestran un cuadro crítico de tensión social en el que se combinan la brecha creciente entre las expectativas de consumo y la productividad de la población laboral, un sistema institucional asediado por la protesta social y una debilitada capacidad política en todos los actores, lo que los sitúa entre la parálisis de iniciativas –sobre todo en el gobierno- y un radicalismo proclive a la confrontación y al conflicto –prevaliente en la oposición-⁴.

A pesar de la profusión de artículos, ensayos y discursos en los medios de comunicación y en las calles, no podría reconocerse que existe un debate político vigoroso en el país. Tal vez apenas una duda corrosiva sobre las reformas que para algunos afecta incluso la legitimidad de la misma democracia. La crítica abunda en generalidades y en la

² El proceso ha sido recogido por Fundemos en el libro **Diálogo Nacional “Bolivia hacia el siglo XXI”**, La Paz, 1998.

³ Los resultados electorales han sido descritos y estudiados por varios autores, tanto con respecto a los resultados presidenciales como parlamentarios. Ver por ejemplo de Fundemos **Elecciones Legislativas: Diputados Uninominales 2002**, La Paz 2002;

⁴ Para una mejor comprensión de las coyunturas políticas puede consultarse el **Informe Político** de la Fundacikón Milenio, que se publica semestralmente.

repetición de fórmulas retóricas sobre el modelo, el neoliberalismo y la globalización. La frecuente carencia de fundamentos empíricos no impide que esas críticas tengan cada vez más aceptación en una población habituada al paternalismo estatal y poco dispuesta a reconocer o asumir sus propias responsabilidades. Una población que prefiere pensar que la democracia, los políticos o la globalización son los culpables de su pobreza, olvidando que en ella algo tiene que ver también su propia actitud ante el trabajo, su preferencia por el producto importado, así sea de segunda mano, o una escala de valores culturales en gran medida inconsistentes con sus aspiraciones de consumo.

Los avances políticos, económicos e institucionales logrados por Bolivia desde la transición democrática y a través de audaces e innovadoras reformas, están en riesgo de perderse. Con la perspectiva nublada por la recesión económica, la población no reconoce esos avances. Y con miedo a perder votantes contradiciendo esa percepción, los partidos y líderes que impulsaron o gestionaron esos avances no los defienden y en su afán por recuperar popularidad hasta ofrecen desmantelarlos.

Como la mayor parte de las repúblicas latino americanas, Bolivia adoptó desde su fundación un régimen democrático representativo con división de poderes entre un Legislativo, un Ejecutivo y un Judicial. Aunque este régimen no ha mantenido una vigencia continua, pues ha sido interrumpido por golpes militares, autoritarismos populistas, capturas caudillistas del poder y otras formas de dominación política, son muy pocos los países del mundo que formularon tan temprano en la historia su adhesión a la democracia.

Las revoluciones americana y francesa fueron, como lo han señalado los historiadores, su fuente de inspiración, pero no se ha investigado en qué medida la persistencia democrática de los republicanos ilustrados de América Latina ofreció experiencias concretas de las cuales se nutrieron los esfuerzos posteriores y más exitosos que se realizaron en otras partes del mundo, particularmente en los países de Europa, que hasta muy entrado el siglo XX estaban organizados en sistemas monárquicos, que ofrecían algunos beneficios a sus súbditos a costa de la explotación muchas veces violenta de la población sometida en sus colonias⁵.

La idea democrática tiene, pues, en Bolivia como en el resto de América Latina, la misma edad que la república, y las luchas por construirla no han cesado desde entonces.

Las resistencias provenientes de grupos de interés, sectores sociales y clases específicas han sido claramente percibidas y combatidas, pero no las que emergen de la cultura profunda y de los hábitos de las personas, los cuales han sido tomadas en cuenta en muy pocas ocasiones. Quizás porque es más difícil combatir los hábitos y cambiar valores o porque, como argumentaban muchos pensadores y políticos, son apenas un reflejo subjetivo de las estructuras económicas y sociales. El hecho es que esas resistencias no han sido superadas y aún juegan un papel muy importante, como puede observarse en Bolivia, donde obstruyen la consolidación de los procesos de modernización institucional y restringen el apoyo social que los haría más eficaces.

En el siguiente apartado se exponen las reformas institucionales que han afectado los poderes del Estado, entrando luego en un análisis del sistema político actual. No se describe la coyuntura salvo cuando es necesario precisar algunos rasgos del proceso. Las

⁵ Debo esta observación a Romeo Pérez Antón, del CLAEH de Montevideo, que la expuso rápidamente en el seminario de Salvador de Bahía (abril de 2003).

últimas secciones evalúan la calidad de la democracia, reflexionan sobre los problemas de gobernabilidad y exponen sumariamente las conclusiones de este estudio.

2. La reforma del Estado

Como ya anticipamos, el Estado se organiza formalmente en base a tres poderes independientes entre sí, que a su vez pueden contener otros de alcance territorial o temático más restringido, como los municipales y el electoral. Los describiremos de manera sintética teniendo en mente, sobre todo, que este trabajo está animado por y quiere estimular una intención comparativa con relación a los otros países del continente. Por eso mismo, quien ya conoce Bolivia encontrará que algunos datos son elementales. Confío en que esos pequeños momentos de tedio sean compensados por una visión de conjunto que busca comprender la orientación de las reformas que han acompañado estas (primeras) dos décadas de democracia⁶.

2.1. Poder Ejecutivo

La importancia indisputable de la minería, concentrada en el occidente altiplánico y en torno a la cual giraba toda la actividad económica y política, determinó que Bolivia se organizara como un régimen unitario y que toda propuesta de configuración federal o de descentralización política terminara solamente como curiosidad o extravagancia intelectual.

La centralización del poder en el Presidente fue considerada a lo largo de la historia como necesaria para mantener y promover la unidad nacional, y el país prácticamente nunca optó por salidas parlamentarias o colegiadas para enfrentar o resolver situaciones de crisis. La conformación de “asambleas constituyentes” obedeció al interés que tenían los caudillos que ya ocupaban la presidencia para legalizar su situación o, en su caso, prolongarla. El único poder institucional que tiene la misma edad de la República es la Presidencia.

Según la Constitución Política del Estado el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente, quien es asistido en el nivel central por su gabinete de ministros, secundados a su vez por viceministros y éstos por directores. En el ámbito descentralizado es asistido por los Prefectos de Departamento, apoyados por directores en correspondencia aproximada a las áreas ministeriales. Es atribución presidencial la designación de ministros, viceministros y prefectos⁷.

En la práctica, tales designaciones son cuidadosamente negociadas en la coalición gobernante, dando lugar a una práctica conocida como el “cuoteo” político que, a pesar de ser un instrumento eficaz para la formación de coaliciones, se lo repudia en Bolivia debido a la larga historia de aprovechamiento prebendal de los recursos

⁶ Un análisis integral de la interrelación de las reformas en los campos institucional y económico se encuentra en **Paradojas de la Modernidad**, de Fernando Calderón y Roberto Laserna, Ed. Fundación Milenio, La Paz, 1995. Análisis específicos de cada una han sido reunidos en dos volúmenes editados en 1998 y 2000 por Juan Carlos Chavez con el título **Las Reformas Estructurales en Bolivia**, Fundación Milenio, La Paz.

⁷ Se han intentado introducir reformas en el funcionamiento del poder ejecutivo pero ellas no han pasado de ser cambios de nombre y reorganizaciones ministeriales muy costosas por las demoras y confusiones generadas en el funcionamiento del aparato estatal. Más importantes pero menos visibles, a este nivel, han sido los cambios generados en la Contraloría General de la República y la institucionalización del Banco Central y de los Servicios de Impuestos Internos y la Aduana Nacional, así como por el surgimiento de las superintendencias que han liberado de esas tareas a los ministerios, recortando al mismo tiempo su poder.

públicos. Aunque esta práctica no ha sido superada del todo, sí se ha reducido con la disminución misma del aparato estatal y su paulatina institucionalización. En todo caso, la idea del cuoteo refuerza la noción de que los cargos son asignados por mérito político y no por capacidad profesional, técnica o de gestión.

Los prefectos encabezan la gestión pública en los departamentos y tienen bajo su dependencia a los subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones, y son asistidos por los directores de área que administran el aparato estatal y gestionan las inversiones públicas en la región.

Los subprefectos y corregidores tienen atribuciones limitadas y carecen de recursos, por lo que su función real se limita a actuar como enlaces de las comunidades con la prefectura. Los directores sí tienen mayores atribuciones y cuentan bajo su dependencia con personal técnico y administrativo para diseñar y supervisar proyectos importantes de inversión pública.

Las prefecturas han estado en el centro de un importante debate político sobre la descentralización que fue, probablemente, la primera iniciativa específica de reforma estatal que se planteó durante la transición democrática, ya en 1981. Por supuesto, no era un tema novedoso ya que, como se dijo antes, recogía una preocupación esporádicamente planteada en el debate nacional, pero que ahora sí tuvo relevancia dada la nueva realidad regional del país, signada por la emergencia de Santa Cruz en el oriente y la pérdida de la hegemonía altiplánica.

Las propuestas descentralizadoras buscaban convertir a las prefecturas en gobiernos regionales, ampliando la participación ciudadana en su conformación ya sea mediante la elección directa de autoridades o la conformación de órganos colegiados elegidos por voto popular.

La reforma constitucional de 1995 intentó zanjar el debate determinando que la designación de prefectos es atribución presidencial, por tanto no sujeta a procedimientos electorales, pero creando Consejos Departamentales compuestos por representantes de las provincias elegidos por los Concejos Municipales.

Los Consejos Departamentales no intervienen en la designación o remoción de prefectos o directores pero sí deben aprobar el presupuesto departamental y fiscalizar su aplicación, y se espera que actúen como enlaces entre los municipios y las prefecturas.

Como parte de esta reforma se transfirieron responsabilidades y recursos a las prefecturas, especialmente en lo que concierne a la gestión de los recursos humanos de educación y salud, y a la inversión pública en infraestructura de riego, transportes, electrificación y saneamiento básico⁸.

⁸ Las Prefecturas administran las regalías departamentales, que son impuestos a la explotación de los recursos naturales. Las regiones que carecen de ellas reciben transferencias directas de compensación que son calculadas en relación a los recursos por regalías que recibe el resto de las regiones. Adicionalmente, las Prefecturas acceden mediante proyectos a recursos de los Fondos de Desarrollo Regional y de Inversión Productiva Social (originalmente era el Fondo Social de Emergencia, constituido en 1985 para moderar los impactos del ajuste estabilizador con la creación de empleos y la expansión de infraestructura pública).

En la práctica, los Consejos Departamentales han resultado excesivamente débiles pues carecen de instrumentos para influir sobre las decisiones prefecturales, y los prefectos siguen siendo percibidos más como representantes del poder central que como actores claves del desarrollo, por lo que en la percepción común la descentralización regional es todavía una tarea pendiente⁹.

La descentralización, sin embargo, ha seguido también por el cauce municipal, particularmente desde 1994 cuando se aprobó la Ley de Participación Popular a cuyo impacto nos referimos posteriormente.

2.2. Poder Judicial

El Judicial es más antiguo y quizás por eso, para la República, resultó siempre algo sospechoso. Recuérdese que Bolivia se fundó en torno a la Audiencia de Charcas, que era un tribunal colonial que terminó disputando poder político a los virreinos y que, institucional y culturalmente, se prolongó en la Corte Suprema de Justicia. Así, ésta ha encarnado en cierta medida la continuidad colonial sin que se le conceda nunca, sin embargo, un nivel de reconocimiento y respetabilidad como el de su antecesora, probablemente para evitar que funcione efectivamente como un poder.

La Corte Suprema, tribunal de máxima instancia salvo en asuntos constitucionales, reside en Sucre. Sus miembros son elegidos por el Congreso y duran en sus funciones 10 años. Y existen Cortes Superiores en cada uno de los 9 departamentos, que son distritos judiciales. Las cortes funcionan en pleno y en salas especializadas para tratar materias de derecho penal y de derecho civil. Por debajo de las cortes están los juzgados de partido en materia penal y en materia civil, y los juzgados de familia.

En los últimos años las reformas que más han afectado al Poder Judicial han sido la creación del Tribunal Constitucional, que retiró el tratamiento de los temas constitucionales de las atribuciones de la Corte Suprema, y del Consejo de la Judicatura, que liberó a la Corte de la administración del aparato judicial.

Pero el cambio más importante para el conjunto, y sobre todo para la población, ha sido la aprobación y vigencia gradual de un nuevo Código de Procedimiento Penal. Este ha cambiado radicalmente las funciones de los jueces y fiscales al introducir el sistema de oralidad con jurados ciudadanos en los juicios, y al permitir también que las controversias y los delitos con daño puedan resolverse mediante la negociación y el arbitraje.

Aunque todavía hay dificultades reglamentarias para darles vigencia, en estas normas también se han incluido las que reconocen el derecho consuetudinario que se aplica en las comunidades indígenas con arreglo a sus tradiciones, siempre que no contradigan los principios y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

⁹ A tiempo de redactar estas notas esta demanda ha cobrado nueva vigencia debido a la revitalización del regionalismo cruceño y a las tensiones generadas por la beligerancia con que se ha expresado en los últimos tiempos el movimiento indígena del altiplano aymara. Como en otros momentos, el debate es apasionado entre quienes perciben riesgos para la unidad nacional en toda demanda descentralizadora, y quienes creen que ésta bastará para resolver sus problemas. Las circunstancias actuales muestran que hay un riesgo real de fragmentación nacional basado en la lucha por la apropiación y el aprovechamiento de los recursos naturales.

2.3. Poder Legislativo

El poder menos estable en la vida republicana ha sido el Legislativo. Salvo en algunos periodos breves, especialmente cuando se formaba en torno a caudillos autoritarios, el parlamento boliviano ha sido bicamaral, con un senado o cámara alta encargado de ejercer la representación igualitaria de los 9 departamentos en que está dividida la república, y una cámara baja encargada de la representación poblacional formada por diputados.

Las formas de elección de estos representantes han cambiado a lo largo del tiempo y en la actualidad se eligen 3 senadores por departamento, correspondiendo dos a la primera mayoría y uno a la segunda. Y se eligen 130 diputados en todo el país, la mitad de los cuales por mayoría simple en circunscripciones electorales y la otra mitad por lista de acuerdo a la proporción obtenida por los partidos en cada departamento. En la asignación del número de diputados que corresponde a cada partido se da prioridad a la elección uninominal, de modo que la asignación de los diputados por lista es complementaria y permite mantener la proporcionalidad.

La introducción de diputados elegidos por mayoría simple en circunscripciones fue reincorporada a la democracia boliviana también en la reforma constitucional de 1995 con el objetivo de mejorar la representatividad del Congreso y vincular más estrechamente la labor parlamentaria a la dinámica política local. Recién en 1997 se puso en práctica esta reforma que pronto demostró su eficacia para ampliar la incorporación al Congreso de líderes locales vinculados a sindicatos, comités cívicos, comunidades indígenas, medios de comunicación, actividades deportivas y artísticas y, naturalmente, también municipales. Pero el costo de esa renovación del Congreso fue una disminución en la cohesión de los partidos y en la eficiencia misma del Parlamento debido a la poca experiencia legislativa y política de muchos de los nuevos diputados¹⁰. Las elecciones de 2002 abrieron aún más el acceso al Congreso y acentuaron su renovación pero con las mismas consecuencias sobre los partidos y la actividad legislativa y fiscalizadora. Es curioso que justamente debido a su eficacia esta reforma haya debilitado al Congreso. Este impacto de corto plazo puede revertirse con la experiencia que adquieran los propios votantes por lo que habrá que esperar un tiempo para que madure.

Las dos Cámaras del Congreso funcionan por separado, y lo hacen en plenarias y en comisiones. Eventualmente se convoca a ambas Cámaras para sesiones conjuntas, especialmente cuando se trata de elegir o designar autoridades. La Presidencia del Congreso la ejerce el Vicepresidente de la República, elegido junto al Presidente, a quien sustituye en casos de ausencia o impedimento. El Vicepresidente es también Presidente nato del Senado. Esto no impide que los senadores elijan su propia directiva al igual que los diputados.

Una ley puede originarse en cualquiera de las Cámaras y una vez aprobada pasa a revisión de la otra. Una modificación obliga a remitir el texto a la cámara de origen, pero solamente entra en vigencia cuando el Presidente de la República, que tiene derecho de vetarla, la promulga.

¹⁰ Por su carácter territorial, el discurso electoral de los candidatos a diputados uninominales tiende a centrarse en ofertas localistas: obras, inversiones, proyectos, reproduciendo el estilo de competencia de las elecciones municipales aunque en este caso, obviamente, con mayores dificultades para cumplir las promesas y, por eso mismo, con mayores riesgos de defraudar al electorado.

En la práctica se evitan muchos de estos pasos legislativos con negociaciones previas entre el Ejecutivo y su mayoría legislativa, aprobando leyes en forma expedita en sesiones de Congreso. En efecto, las leyes más importantes han sido aprobadas de esta manera a iniciativa del Poder Ejecutivo, por lo que para muchos resultaría innecesario el sistema bicameral. Incluso se argumenta que este procedimiento fuerza las reglas y, por ignorar a la oposición, ha sido criticado como un “rodillo parlamentario” poco democrático.

Además de las comisiones, organizadas por campos temáticos, los parlamentarios se organizan en brigadas departamentales, manteniendo oficinas en sus departamentos y rotando la presidencia de modo que todos sus miembros la asumen temporalmente.

El trabajo de las brigadas suele estar muy vinculado al de las Prefecturas y Municipalidades, a las cuales apoyan con gestiones destinadas a mejorar su dotación de recursos o canalizar inversiones y donaciones. Por ese mismo hecho, aunque hay rivalidades y tensiones, en general las brigadas muestran una imagen de menor beligerancia o sectarismo político.

En los últimos años se han elegido, posesionado y remunerado también a los parlamentarios suplentes, con la intención de que se mantengan activos en las regiones y sirvan de enlace con las brigadas. Pero como éstos siguen viviendo en su lugar de origen, desempeñando sus labores habituales, la gente en general tiene la percepción de que ganan sueldos sin trabajar y ello ha contribuido al descrédito de “los políticos”. Pero todas las iniciativas que se han planteado para que los suplentes solamente sean remunerados cuando pasen a la actividad han sido ignoradas por los partidos, ya que en los hechos esto les permite contar con una plantilla de dirigentes remunerados para realizar actividades proselitistas en la región, o retribuir favores a dirigentes sociales que pueden canalizar apoyo en momentos electorales o de movilización.

2.4. Poderes complementarios

2.4.1. Municipal

La Ley de Participación Popular transformó radicalmente la estructura local del estado municipalizando todo el territorio nacional y fortaleciendo a los gobiernos locales con una significativa transferencia de recursos y atribuciones¹¹.

Las alcaldías tenían anteriormente jurisdicción urbana y sus límites eran definidos por el Senado. Disponían de escasos recursos y solamente en las ciudades grandes podían ofrecer algunos servicios a su población.

La Ley dispuso el funcionamiento de una alcaldía en cada una de las 314 Secciones de Provincia (una circunscripción administrativa inferior a la Provincia y compuesta

¹¹ El tema ha concitado una gran atención analítica y existe una abundante bibliografía al respecto. Un texto editado por la Secretaría Nacional de Participación Popular en 1996, titulado **Apre(he)ndiendo la participación popular** reúne varios y diversos análisis iniciales sobre el entonces denominado modelo boliviano de descentralización. La Paz. Otro texto interesante que reúne artículos y ensayos de varios autores es **Democracia y participación popular**, Ed. Cesu-Ildis, La Paz.

por Cantones), otorgándoles por tanto jurisdicción territorial, tanto urbana como rural. Cada municipalidad cuenta con un Concejo elegido mediante lista por votación directa de la población, y un Alcalde, a cargo de la parte ejecutiva. El Alcalde es elegido directamente por voto popular siempre que alcance mayoría absoluta. En caso contrario, es el Concejo elegido al mismo tiempo el que lo designa tomando en cuenta a los dos que obtuvieron mayor votación.

El carácter participativo de la reforma municipal proviene del hecho de que además de establecer la elección directa de alcaldes y concejos municipales por voto individual de los ciudadanos, se crea en cada municipalidad un comité de vigilancia formado por las organizaciones de base, vecinales y campesinas, con derecho a intervenir en la formulación de los planes municipales, a supervisar las obras y a dar seguimiento a la ejecución presupuestaria. Así, cada ciudadano participa a título individual en la elección de los concejales, y a título colectivo, como parte de una organización social, en la designación del comité de vigilancia. Además, la Ley dispone que los ciudadanos también tienen la oportunidad de intervenir en la formulación de los planes operativos anuales y de los planes de desarrollo municipal, pues ellos deben ser elaborados periódicamente siguiendo metodologías participativas y son un requisito indispensable para acceder a las transferencias fiscales.

Los concejales municipales se eligen por lista encabezada por los candidatos a alcalde. Como se dijo antes, si ninguno logra mayoría absoluta, el concejo elige entre los dos más votados. Al cabo de un año, mediante voto de censura, puede cambiar su decisión y elegir otro alcalde de entre sus miembros.

El problema es que, con este sistema, la población vota por un alcalde pero en los hechos elige concejales, y, como lo hace mediante lista, es frecuente que desconozca a quienes luego se reclamarán sus representantes.

Aunque es sencillo, este procedimiento no genera concejos representativos y produce caudillos locales sin mejorar la capacidad política ni la eficacia de gestión de las municipalidades. A pesar de ello, se trata de una de las reformas más exitosas por su contribución a la ampliación de los derechos ciudadanos, a la equidad territorial de las inversiones públicas y a la expansión de la cobertura institucional del estado democrático hacia toda la población y el territorio nacionales.

Esta reforma adquiere mayor sentido con la transferencia de atribuciones y recursos a las municipalidades. Además de la provisión de servicios básicos y la administración de los espacios públicos, incluidos los mercados, las municipalidades han pasado a administrar toda la infraestructura de educación, salud, riego y caminos vecinales, de cuyo mantenimiento y expansión son también responsables.

Para tales fines, se recurrió a un mecanismo de distribución de recursos hacia las municipalidades que ya estaba funcionando desde la primera etapa del ajuste estructural, que es el de coparticipación tributaria. Con este procedimiento, una parte de las recaudaciones impositivas se distribuyen automáticamente a las cuentas de los gobiernos comunales. Con esta reforma se aumentó la proporción al 20% y se determinó que su distribución sea en proporción a la población de sus jurisdicciones.

Adicionalmente, las municipalidades cuentan con los ingresos que recauden por impuestos a los inmuebles y vehículos, por la venta de servicios y por tasas y patentes, pero éstos son rubros significativos solamente en las ciudades grandes. Las alcaldías predominantemente rurales no recaudan tributos a la propiedad pues el impuesto a la tierra, sea agrícola o ganadera, es prácticamente inexistente en el país.

Con todo, uno de los impactos de la reforma es que la inversión municipal se ha triplicado en los primeros seis años de su aplicación, pasando de 32 a 97 millones de dólares entre 1994 y el 2001¹². En términos relativos, el peso de la inversión municipal en el total de la inversión pública, que apenas alcanzaba al 6%, ha pasado al 15%, con un fuerte énfasis en la expansión de los servicios de educación, salud y saneamiento básico.

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, formulada a través del Diálogo Nacional II y en torno a la iniciativa de alivio de la deuda (HIPC), se basa en la capacidad de inversión que han desarrollado los municipios, que reciben los recursos de esa iniciativa en proporción a la prevalencia de pobreza –medida por la insatisfacción de necesidades básicas- en sus jurisdicciones.

2.4.2. Electoral

El sistema electoral boliviano descansa en la definición del voto como un derecho y como una obligación, y en la definición de la ciudadanía como el derecho a elegir y a ser elegido¹³.

Desde mediados de los años 50 el voto es universal para todos los ciudadanos que residan o se encuentren en el país¹⁴. La votación es obligatoria y ese derecho ha sido ampliado durante la reforma constitucional de 1995 a todos los bolivianos mayores de 18 años. Aunque en cada elección se definen mecanismos de coerción para asegurar esa obligación, en la práctica no se ha logrado convencer a cerca de un cuarto de votantes que se abstienen regulamente de hacerlo.

Para garantizar esos derechos se ha formalizado la existencia de un poder electoral de funcionamiento permanente, que además ha asumido otras funciones relacionadas con el registro civil y la identificación.

La Corte Electoral es presidida por un cuerpo colegiado de 7 personas elegidas por dos tercios del Congreso, que también elige a su Presidente, y en cada departamento funcionan también cortes elegidas por el Congreso. Estos funcionarios organizan y supervisan todos los procesos electorales y asumen la máxima capacidad decisional en los días de elecciones. Bajo su dependencia funcionan las oficialías de registro civil que, en algunos departamentos, son también notarías electorales. La tarea de

¹² En 1998 alcanzó cifras aún mayores pero la recesión ha disminuido las recaudaciones y por tanto también las transferencias automáticas a las municipalidades. Los datos provienen de cifras oficiales del Ministerio de Hacienda.

¹³ En la Constitución se define la ciudadanía por el derecho de elegir y de ser elegido (art. 40).

¹⁴ Periódicamente se discute la posibilidad de ampliar el voto a los bolivianos que residen en el exterior. Además de los problemas económicos y de logística, quienes se oponen a ello argumentan que su votación distorsionaría los resultados sin afectarlos, por lo que serían votos sin responsabilidad y probablemente basados en un conocimiento inadecuado de los candidatos o de la situación del país. Quienes lo promueven, por su parte, señalan la necesidad de comprometer y atraer a esos migrantes, alentando su retorno al afianzar su identificación con el país y los procesos que vive.

éstas es registrar a los ciudadanos como electores, ya que si no cumplen esta obligación no podrán ejercer su derecho a votar o participar como candidatos.

Las cortes electorales resuelven las quejas y atienden los problemas propiamente electorales, pero no tienen atribuciones para modificar los cómputos de las mesas electorales. En el peor de los casos pueden, a demanda de ciudadanos o partidos, anular los resultados de alguna mesa y convocar, en plazo breve, a los votantes de la mesa anulada para que vuelvan a ejercer su derecho. En las mesas electorales la autoridad la ejercen los jurados, que son designados por las cortes mediante sorteo entre los electores inscritos en la mesa. Los jurados reciben instrucción previa, no pueden rechazar su designación salvo causales comprobadas de fuerza mayor, y tienen derecho a disfrutar de un día de tiempo libre luego de las elecciones.

Las cortes electorales tienen también cierta tuición sobre los partidos políticos pues no solamente les otorgan o retiran la personalidad jurídica, sino que están encargadas de canalizar hacia ellos las subvenciones que les otorga el Estado y fiscalizar el uso de esos fondos para actividades de proselitismo y educación cívica.

Para obtener personalidad jurídica los partidos, además de presentar su programa y lograr la aprobación de sus reglamentos, deben registrar un número de votantes equivalente al 2% de los votos válidos, alrededor de 50 mil personas, presentando para ello libros notariados con firmas identificables. Y para mantener personalidad jurídica, no pueden dejar de participar en dos 2 elecciones consecutivas, solos o en alianza, obteniendo por lo menos el 3% de los votos válidos.

Esta estructura institucional es relativamente reciente y ha demostrado que puede garantizar la transparencia de los actos electorales, que estaban tradicionalmente afectados por diversas formas de fraude y manipulación. No es que éstos hayan desaparecido del todo, pero se ha comprobado que pueden ser detectados más rápidamente y que sus efectos perniciosos pueden ser corregidos.

El desarrollo de las cortes es, sin embargo, desigual, y sus sistemas de registro todavía no han sido completamente digitalizados.

Por otro lado, aunque la norma señala que el servicio de identificación nacional debe estar bajo la autoridad de la Corte Nacional Electoral, aún sigue en manos de la Policía Nacional que obtiene recursos significativos por su administración y se ha resistido a transferirlo.

El problema no es solamente burocrático puesto que cerca del 10% de la población nacional carece de documentos identificatorios y por ello tiene severas limitaciones para disfrutar de sus derechos. Este problema es particularmente serio para algunos grupos poblacionales, especialmente de mujeres e indígenas. Esto sin contar que, con frecuencia, la población en general ve afectados sus derechos por ineficiencias del servicio: pérdida de documentos, registros erróneos, demoras injustificadas, duplicaciones.

En los últimos años se intentó poner en marcha el Registro Único Nacional como un sistema inicialmente paralelo de identificación que se esperaba sustituyera al vigente, pero la falta de continuidad y la persistencia de discrepancias burocráticas lo frustraron y queda como una tarea pendiente.

2.4.3. Regulatorio y Fiscalizador¹⁵

Una de las primeras instituciones en ser modificadas, poco después de iniciado el ajuste estructural, fue la Contraloría General de la República.

El Contralor es designado por el Presidente de una terna aprobada en el Senado, y tiene un mandato de 10 años.

Pero más importante que la organización interna, la reforma reemplazó el sistema de control fiscal previo, mediante el cual un funcionario de la contraloría verificaba todo el movimiento contable de las entidades públicas al momento de efectuarse, por un sistema de control posterior, mediante auditorías, que no solamente deben verificar el cumplimiento de las formalidades contables, sino el logro de resultados.

La intención fundamental de la reforma fue la de responsabilizar a los funcionarios por el desempeño de su labor, puesto que el anterior sistema había terminado sirviendo de pantalla y cobertura al uso abusivo y discrecional de los recursos públicos. El funcionario de control previo terminaba más identificado con la institución que supuestamente controlaba y tendía a ayudar a que las autoridades cumplieran con las formalidades aunque no las respetaran.

Para reforzar este cambio se establecieron también penalidades rigurosas a los funcionarios, cuya responsabilidad por la gestión se extiende a sus efectos y es imputable por varios años, si se detectan irregularidades o delitos, aún cuando haya cesado ya el desempeño de sus funciones.

Es difícil saber en qué medida esta norma ha reducido la corrupción pues nunca pudo saberse con certeza cuál era su magnitud, pero seguramente ha desalentado el uso arbitrario de recursos.

Sin embargo, la norma ha sido criticada por ser excesivamente rigurosa, puesto que también resta flexibilidad a la gestión pública, y por el hecho de que –se argumenta– solamente puede detectar la corrupción cuando el hecho ya se ha cometido. Los defensores de la reforma destacan que los responsables de daño al Estado pueden ser obligados a resarcirlo, si se completan todos los pasos del proceso, pero sobre todo que mediante este sistema se ha avanzado en la promoción del deber de rendir cuentas (*accountability*) para los funcionarios.

Luego de casi 13 años de funcionamiento de esta nueva Contraloría, se ha empezado a discutir la necesidad de crear una Procuraduría General y una Auditoría General que permitan especializar las labores de de prosecución y defensa jurídica de los intereses del Estado, diferenciadas de las de control y fiscalización, pero ya no solamente desde el punto de vista del cumplimiento de formalidades contables, sino del logro de resultados, el cumplimiento de los objetivos y la responsabilidad de la acción pública. En agosto de 2002 se aprobó una Ley de Necesidad de Reforma de

¹⁵ Es notable que, a pesar de su importancia, la situación y los cambios en este campo no han llamado la atención de los investigadores y analistas, ya que se encuentran muy pocos trabajos que hagan públicas la evaluación y seguimiento de estas reformas. Algo se encuentra en los dos tomos ya citados de la Fundación Milenio.

la Constitución incluyendo estas propuestas, pero su aprobación está pendiente en la actual legislatura¹⁶.

En el campo regulatorio se han registrado también cambios importantes.

Aunque algunas superintendencias existían ya, durante los últimos 10 años se ha buscado fortalecer la regulación a través de la conformación de tres sistemas regulatorios. El de Regulación Sectorial (SIRESE), que otorga concesiones para la explotación de bienes públicos y regula la calidad y los precios de los servicios a través de las superintendencias de telecomunicaciones, hidrocarburos, electricidad, transportes y servicios básicos. El Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), que norma y supervisa las actividades financieras a través de tres superintendencias: de Recursos Jerárquicos, de Bancos y Entidades Financieras, y de Pensiones, Valores y Seguros. Y el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) que, a través de las Superintendencias Forestal y Agraria otorga y supervisa concesiones para la explotación de bosques naturales y administra la dotación de tierras. Se halla bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

Además se ha creado también una Superintendencia de Servicio Civil encargada de instituir y promover la carrera del funcionario público.

Las superintendencias son parte del Poder Ejecutivo pero tienen independencia política y autonomía de gestión, y disponen de recursos propios para garantizarlo. Sus autoridades son designadas mediante procesos de concertación con el Legislativo (el Senado aprueba ternas de las cuales el Presidente elige). Los superintendentes generales duran en sus funciones seis o siete años, según el caso, que son períodos más prolongados que los correspondientes al Presidente o los parlamentarios no pudiendo ser removidos salvo mediante procesos que aseguran que hay razones que lo justifican. Los otros superintendentes ejercen el cargo durante cinco años.

El desarrollo institucional de las superintendencias es bastante desigual, como lo son sus resultados, pero en general puede afirmarse que ya están ejerciendo un papel influyente en el uso de los bienes públicos. La normativa en que basan su funcionamiento todavía está sujeta a cambios que introducen cierta inestabilidad en su funcionamiento, pero parecen necesarios para adaptar instituciones que son muy nuevas en la cultura administrativa nacional a las condiciones específicas del país.

Como se trata de instituciones nuevas y poco conocidas por el público son, por ello mismo, muy vulnerables a los cambios de ánimo en la población. Para los políticos en general, y para los burócratas, las superintendencias representan un obstáculo que limita su acceso a recursos y por eso muchos se suman a los ataques que buscan desprestigiarlas y restarles credibilidad. No se trata de afirmar que todo lo que han hecho las superintendencias es perfecto y digno de defensa, pues algunas han cometido errores gravísimos y otras se han mostrado extremadamente tolerantes con particulares poderosos, pero una cosa es referirse a esos problemas para argumentar la necesidad de mejorar el funcionamiento de las instituciones y otra, muy distinta, es hacerlo para proponer su disolución y el retorno al sistema anterior.

¹⁶ El ambiente político no parece el más adecuado para avanzar en este sentido, pues la oposición ha hecho bandera política de la reforma total de la Constitución mediante una Asamblea específicamente elegida para ello –lo cual no está contemplado entre los procedimientos regulares–.

Por último se ha instituido un poder moral, que es el del Defensor del Pueblo. La reforma constitucional creó esta institución como un mecanismo de defensa de la sociedad, en el mismo capítulo que trata del Ministerio Público. Su función es velar “por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público. Asimismo, vela por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos”. El Defensor del Pueblo es elegido por el Congreso con la votación de por lo menos dos tercios de sus miembros.

Al concluir el primer mandato de cinco años, la institución tenía uno de los más altos niveles de credibilidad política en el país. Ha creado un sistema eficiente para registrar y procesar las quejas de los ciudadanos y, con ayuda financiera de la cooperación internacional, ha llevado a cabo intensas campañas de concientización ciudadana promoviendo la defensa y el respeto de los derechos humanos. En situaciones de conflicto social ha intervenido facilitando el diálogo y la negociación, coordinando esfuerzos con otras entidades como la Conferencia Episcopal y la Asamblea de Derechos Humanos. El aumento del número de personas que recurren al Defensor del Pueblo y la alta valoración de la que goza muestran que la institución contribuye a mejorar la calidad de la democracia en Bolivia¹⁷.

3. El sistema político

3.1. Los partidos políticos

El sistema electoral boliviano puede ser calificado de multipartidismo moderado con cierto dinamismo en su composición relacionado, precisamente, a los efectos de las reformas institucionales.

Aunque ningún partido ha logrado mayoría absoluta, salvo en los ámbitos locales, hay dos partidos que conservan una base electoral relativamente consistente a lo largo de los últimos 20 años: el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), fundado en los años 40 y protagonista central de todos los procesos de cambio empezando por la revolución nacional de los años 50 y continuando con las reformas contemporáneas, y el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), que nació en la lucha contra el autoritarismo en los años 70 y ha ejercido notable influencia desde entonces. Ambos han sufrido crisis internas y desmembraciones, pero han logrado mantener también una base electoral relativamente estable en todo el país, alrededor de un quinto del electorado cada uno aunque, claro está, con variaciones regionales.

Otro partido que jugó un papel protagónico desde la transición, ADN-Acción Democrática Nacionalista, sufrió un severo revés en las elecciones de 2002 y se encuentra en una profunda crisis a pesar de haber renovado su liderazgo luego de la muerte de su fundador, el Gral. Hugo Banzer Suarez. Una trayectoria similar ha seguido Unidad Cívica Solidaridad (UCS), fundada por el empresario cervecero Max Fernández, fallecido en un accidente de aviación.

¹⁷ La misma institución se ha encargado de publicar sus informes anuales y otros análisis específicos de la situación de los derechos humanos en Bolivia y de las respuestas que ha producido el Defensor del Pueblo.

Estos cuatro partidos, a los que puede añadirse el Movimiento Bolivia Libre (MBL) –un desprendimiento del MIR-, han sido el principal sustento del proceso de modernización aunque su compromiso y convicción son muy diferentes, como lo muestra la variable intensidad con que se han llevado a cabo las reformas en los gobiernos que, bajo distintas combinaciones, han formado estos partidos. Los líderes de los tres primeros, MNR, MIR y ADN han ejercido la presidencia en forma sucesiva, pero en los hechos solamente los del MNR, Paz Estenssoro (1985-1989) y Sánchez de Lozada (1993-1997 y 2002 -), han impulsado con convicción las reformas, en tanto que los otros, Paz Zamora (1989-1993), Bánzer (1997-2001) y Quiroga (2001-2002), han administrado dubitativamente el proceso, sin interrumpirlo y culminando en algunos casos los acuerdos interpartidarios, pero aplicándolos con escasa convicción y en algunos casos proclamando su reticencia crítica y hasta ofreciendo su reversión.

En los hechos, esto ha implicado que el proceso de modernización careciera de continuidad y que fuera severamente afectado en su legitimidad, erosionando incluso la credibilidad de los partidos que lo han impulsado y gestionado¹⁸.

En las elecciones de 2002 el apoyo que ellos recibieron en conjunto mermó considerablemente a favor de tres fuerzas políticas relativamente nuevas que se postularon como opciones contrarias al sistema político, como es el caso del partido del exalcalde de Cochabamba Manfred Reyes Villa (NFR-Nueva Fuerza Republicana), al sistema económico, como es el caso del partido liderizado por el dirigente cocalero Evo Morales (MAS-Movimiento Al Socialismo), o al sistema cultural, como enfatiza el dirigente aymara Felipe Quispe (MIP-Movimiento Indígena Pachakuti). Estos tres partidos se han nutrido de un amplio electorado flotante que es el que apoyó antes a ADN, UCS y Condepa (Conciencia de Patria) y cuya volatilidad demuestra también la ausencia de una hegemonía ideológica en el país.

Si se sumaran las votaciones de ambos grupos de partidos se observaría que hay un virtual empate coyuntural entre quienes objetan, por muy diversas razones, las orientaciones del proceso de reformas, y quienes las aceptan o apoyan, con diferenciada convicción.

La balanza electoral en agosto de 2002 finalmente se inclinó a favor del primer grupo por la forma en que se traducen los resultados electorales en la composición del Congreso y en particular del Senado, y por la mayor experiencia de concertación de los partidos tradicionales, que finalmente percibieron la magnitud de la amenaza que representaba para ellos y para el proceso de modernización su propio sectarismo y la emergencia populista liderizada por los “nuevos”. Fue así que Gonzalo Sánchez de Lozada volvió a la presidencia con el apoyo casi forzado del expresidente Jaime Paz Zamora.

La coalición modernizadora, sin embargo, está tan debilitada que apenas existe y dentro de las filas de los partidos que la conforman hay también discrepancias que erosionan su capacidad de gobernar. Ante la importancia creciente de la crítica

¹⁸ Esta es una interpretación que contradice la comúnmente aceptada, que más bien enfatiza la continuidad del proceso con el argumento de que ninguna reforma ha sido efectivamente frenada o desmantelada. Pero lo cierto es que sí se han producido las diferencias que se señala demostrando que, en algunas ocasiones, una reforma mal gestionada puede causar tanto daño como la no reforma.

populista, algunos sectores del MNR miran con nostalgia su pasado nacionalista, así como sectores del MIR intentan volver a sus orígenes estatistas, afanados por recuperar de ese modo una raíz supuestamente popular.

Esta agregación de corrientes y tendencias en los partidos y el electorado con respecto a las reformas es solamente analítica. En los hechos no hay tal agregación sino, más bien, fuertes tendencias a la fragmentación y a la dispersión. No hay acuerdo entre los críticos y tal vez aún menos entre sus soportes, y la diferencia está sobre todo en la forma explícita con que se expresan los primeros y una suerte de repliegue silencioso de los segundos.

Con todo esto lo que se quiere es señalar que el sistema de partidos refleja la fragmentación política del país, frente a la cual no parece tener capacidad de agregación y tampoco mucha fuerza de emisión ideológica.

Los partidos bolivianos tienen en general un nivel muy bajo de institucionalización y son muy dependientes del liderazgo personal de sus dirigentes, y por tanto de cómo éstos organizan sus entornos, de cuáles son sus estados de ánimo o de qué capacidades disponen para moverse en diferentes coyunturas.

La forma caudillo que predomina en la mayor parte de los partidos no es un problema de los partidos sino que refleja las sensibilidades de la población o, podría decirse, la simplicidad de sus convicciones políticas. Los pocos partidos que intentaron formas de organización más institucionales fracasaron electoralmente, como lo han hecho los que por razones fortuitas perdieron a sus caudillos¹⁹.

La ley de partidos mediante la cual se ha intentado que las reformas institucionales alcancen a estas organizaciones intenta forzar una modificación de sus características estableciendo normas básicas a las que deberían sujetarse los partidos, como la elección competitiva de sus dirigentes, su renovación periódica, vigencia de estatutos y reglamentos con mecanismos de coerción, fiscalización y defensa del militante y transparencia en el manejo de recursos. Pero esta ley resulta tan ajena a la realidad interna de los partidos, a su práctica habitual y a la cultura política misma del electorado boliviano que no puede extrañar que en los hechos no se cumpla. Lo que no quiere decir que no haya que seguir intentándolo e impulsándolo si se quiere consolidar la democracia, puesto que ella requiere de la institucionalización de todos sus componentes.

En este sentido es preocupante la pérdida de confianza en los partidos. Esta tendencia es atizada en gran medida por la beligerancia entre ellos y la crítica no contestada que les hacen los medios de comunicación, líderes de opinión y políticos emergentes, atribuyéndoles todos los males del país, desde la corrupción hasta la pobreza, pasando por el escamoteo de la representatividad política y la dependencia internacional. Incluso se califica como “monopolio de la representación política” el

¹⁹ Puede mencionarse entre los primeros al Partido Demócrata Cristiano, al Partido Comunista Boliviano y al Movimiento Bolivia Libre, y entre los segundos a la Falange Socialista Boliviana, el Partido Socialista, Unidad Cívica Solidaridad y Conciencia de Patria. Una tipología social de los partidos se expone en el libro ya citado **Productores de Democracia**.

hecho de que se pretenda regular y especializar lo que es crucial para una democracia representativa, que es justamente la intermediación política²⁰.

No parece repararse en el hecho de que la caída de los partidos acompaña la insatisfacción con la democracia. En mayo de 1995 cerca del 78% de la población los consideraba necesarios para la democracia, que tenía más del 65% de apoyo social. En febrero de 2003 solamente el 52% de la gente considera a los partidos necesarios, bajando a esa misma proporción la de quienes expresan preferencia por la democracia según las encuestas del Latinobarómetro. Ciertamente no es clara la relación causa-efecto entre ambas variables y es posible que ambas sean indicadores de un mismo proceso, pero lo es también que críticas generalizadas y muchas veces excesivas hacia los partidos contribuyan a la desafección de la gente con la democracia.

3.2. Las “instituciones” informales

En este contexto tiene relevancia preguntarse por el papel que desempeñan otras instituciones y organizaciones en los procesos políticos.

El **sindicalismo**, que fue pivotal en el periodo anterior, ha perdido influencia con la crisis de la minería que redujo a su mínima expresión el núcleo articulador de la Central Obrera Boliviana. Los sindicatos más importantes ahora son los de sectores medios urbanos, especialmente de empleados en los servicios públicos de educación y salud. Su comportamiento es fuertemente corporativo, centrado en salarios y condiciones laborales, aunque es animado por un discurso radical revolucionario. La gran paradoja es que es uno de los sectores más beneficiados de la nueva etapa, quizás no en lo que hace a los sueldos individuales, sino a la atención prioritaria que tienen ambos sectores en el presupuesto fiscal. Hay más y mejores centros escolares y de salud, hay más programas de apoyo a la formación profesional, se ha buscado jerarquizar el reclutamiento y premiar el ascenso en base a méritos.

La resistencia sindical de estos grupos se explica por la motivación política, estatista y anti-liberal, y por el hecho de que algunas de estas medidas tienden a introducir una diferenciación social y una mayor competencia profesional entre los miembros del gremio, poniendo en riesgo su unidad, tradicionalmente basada en el igualitarismo.

Son también importantes los **sindicatos campesinos**, especialmente los de colonizadores vinculados a la producción de coca. Se trata de una organización con bases sociales cohesionadas debido al papel que desempeñan los sindicatos en la vida cotidiana, y cuya reivindicación principal, el cultivo de hoja de coca, representa al mismo tiempo su fuerza y su debilidad. Su fuerza, porque los coloca de inmediato en el centro de una cuestión política de alcance nacional e internacional, y su debilidad, porque los enfrenta directamente a los intereses antidroga de la primera potencia mundial. Además de bien organizados y cohesionados, los campesinos

²⁰ Es sin duda absurdo hablar de monopolio cuando el sistema político es tan abierto y competitivo como el boliviano, que no solamente cuenta con cerca de 20 partidos legales sino que los “nuevos” logran rápidamente acceso a los gobiernos municipales y al nacional. Y si el “monopolio” se refiere a la forma institucional implica un rechazo a la institucionalización de la política y un retorno a la lógica corporativa y faccionalista que canalizó la representación durante los largos períodos del autoritarismo.

cocaleros viven en el centro del país y sus movilizaciones pueden paralizar el transporte comercial.

La política prohibicionista de los Estados Unidos ejerce una fuerte presión sobre el gobierno de Bolivia para erradicar las plantaciones excedentarias de coca, creando con ello un conflicto que amenaza permanentemente la estabilidad democrática.

Otro movimiento influyente es el **indígena** del altiplano, cobijado también en el sindicalismo campesino pero con una orientación que combina lo cultural con lo corporativo. Tiene un discurso beligerante de denuncia radical contra la discriminación étnica de que han sido víctimas, pero se muestra proclive a salir de los conflictos mediante la negociación de mejores condiciones de trabajo y de acceso a los mercados para los campesinos.

Más consistente en su orientación etno-cultural, pero menos beligerante, es el movimiento indígena del oriente del país, que a través de la negociación ha conquistado el reconocimiento de territorios en los que intentan mantener o recuperar sus formas tradicionales de vida.

Estos tres movimientos son referentes básicos del comunitarismo que a veces sustenta lecturas críticas y acciones de resistencia a la democracia representativa, articulándose en torno a nuevos caudillos o a nuevas formas de organización²¹.

Otro actor clave de todo el proceso es la **Iglesia Católica**. Por un lado, sus movimientos de base, formados por religiosos, sacerdotes y laicos, han animado instituciones no gubernamentales que contribuyeron a la reorganización de los sectores populares que fueron claves en la lucha contra las dictaduras y en la resistencia al ajuste estructural. Muchas de esas instituciones sustentan el nuevo comunitarismo tanto como el viejo populismo corporativo.

Por el otro, están los obispos que conforman la Conferencia Episcopal Boliviana, que han jugado un papel central en la resolución de conflictos sociales y políticos desde el momento mismo de apertura a la transición democrática. Funcionan en asambleas de intensa deliberación, en las que la reflexión y la argumentación contribuyen a definir posiciones que luego sus representantes se encargan de explicar y llevar a la práctica. A medida que su papel se ha hecho más relevante, los obispos han convocado cada vez más a expertos e intelectuales ajenos al mundo religioso en busca de asesoramiento y orientación.

Si hay una línea central en la posición de los obispos católicos en los últimos años es la de considerar que la mejor protección a los pobres proviene de la estabilidad e institucionalidad democrática, en cuya defensa han actuado muchas veces sin que ello les impida criticar ácidamente a los dirigentes políticos y a los funcionarios y autoridades gubernamentales cuando perciben actitudes insensibles o contradictorias con los que consideran los intereses de los pobres.

²¹ Algunas de esas formas se expresan con fuerza en momentos de conflicto, como la Coordinadora del Agua en abril del 2000, y el Estado Mayor del Pueblo en enero del 2003. De estos movimientos se nutrió la fuerza electoral del MAS que postuló al dirigente cocalero Evo Morales a la presidencia, obteniendo el segundo lugar y por tanto el derecho a participar de la elección congresal en agosto de 2002.

Aunque es innegable su contribución a la democracia boliviana, la importancia creciente de la Iglesia Católica pone también en evidencia las debilidades institucionales del país y, en algunos casos, las perpetúa. Tal el caso del “Mecanismo de Control Social” que mediante ley se le encomendó crear para supervisar la asignación y utilización de los recursos provenientes de la condonación de la deuda, promovida por la misma Iglesia Católica con el Jubileo 2000.

Las agencias de **cooperación internacional** han tenido y tienen aún un papel muy influyente en el proceso político boliviano. En parte se debe a la significativa dependencia del país. Cerca de la mitad de la inversión pública proviene de donaciones y créditos concesionales en los que ellos tienen gran capacidad de decisión. Su capacidad es aún mayor cuando el sistema político o el gobierno no pueden definir sus prioridades con claridad, o cuando la presión social inmoviliza la toma de decisiones. Con todo, la cooperación internacional ha sustentado y apoyado el proceso de modernización del país, financiando el déficit de un estado que tiene una base tributaria muy débil y pequeña. Frente a las dubitaciones y oscilaciones en la actitud de los sucesivos gobiernos con respecto a los cambios institucionales de sus predecesores, las entidades internacionales muchas veces actuaron presionando en defensa de la continuidad del proceso²².

4. Gobernabilidad y cambio institucional

4.1. La orientación de los cambios

La democracia en Bolivia, lejos de haber “restaurado” una situación temporalmente suspendida por golpes militares y gobiernos de facto, ha consistido fundamentalmente en un proceso de construcción institucional alentado por las experiencias de un pasado de expectativas frustradas y por un deseo de modernización a veces confuso y casi siempre diferenciado en las concepciones de sus propulsores.

Podría decirse que la transición a la democracia, abierto con la huelga de hambre que impuso la amnistía, se cerró en 1985, cuando el Presidente Siles Zuazo entregó el mando a su antiguo aliado y en ese momento opositor Victor Paz Estenssoro. Este, protagonista central de la formación del Estado populista corporativo, tuvo la lucidez suficiente para reconocer el agotamiento de ese modelo y abrir las puertas al proceso de reforma gradual, de modernización institucional, apertura económica y democratización política que ha vivido Bolivia desde entonces, y para abrir campo a Gonzalo Sánchez de Lozada como sucesor suyo en su partido, en el gobierno y en el liderazgo de esta nueva etapa.

En los 17 años transcurridos desde el ajuste estabilizador, la reforma ha tenido cierta continuidad pero, como fue señalado antes, ha avanzado mediante ciclos de entusiasta innovación intercalados por otros de gestión reticente.

En el núcleo de este proceso puede encontrarse una ideología liberal progresista, convencida de que los ciudadanos pueden disponer de mayores oportunidades y

²² Así, la cooperación internacional ha sido una fuerza modernizadora, pero que también ha añadido una debilidad al proceso, que es la de provocar susceptibilidades sobre los cambios, dando pie a que se denuncie que no responden al interés nacional sino a la “imposición extranjera”, una hipótesis que siempre encuentra credulidad en un país de ideología tan nacionalista como Bolivia.

realizar mejor sus aspiraciones en los marcos de una democracia institucionalizada y de una economía abierta, en la que el rol del Estado consiste en regular las actividades protegiendo a los grupos más vulnerables y redistribuyendo la riqueza a través de servicios sociales.

Todo esto representaba, y aún lo hace, un desafío enorme dada la tradición estatista, nacionalista y corporativista de la población, y la persistencia de profundas diferencias culturales, con una gran parte de la población inserta en estructuras y prácticas comunitarias.

En esa tensión, prácticamente todas las instituciones públicas de Bolivia han sido afectadas por el cambio, aunque en ninguna ese cambio haya sido asumido como propio por sus gestores y beneficiarios, que no siempre han mostrado el compromiso y el entusiasmo necesarios para completarlo.

La institución presidencial y la organización del poder ejecutivo que conduce han sido afectadas tanto en la forma de elección como en la duración del mandato (de 4 a 5 años), y se ha intentado compensar la dispersión del voto que no da un mandato claro en las elecciones con el fortalecimiento del presidencialismo, al aumentar la intervención del presidente en la designación de autoridades del ejecutivo (viceministros y prefectos por ejemplo). Pero, al mismo tiempo, también se ha recortado su autoridad formal al desplazar muchas de las designaciones que antes correspondían en los hechos al presidente hacia el Congreso o al crearse procedimientos competitivos de selección. Hace apenas 20 años los alcaldes, fiscales, ejecutivos de las empresas públicas y de las corporaciones de desarrollo, del Banco Central y de los bancos de fomento, muchos jueces y vocales de corte y hasta interventores de cooperativas o directores de escuelas eran designados por el presidente o sus ministros. Esa discrecionalidad, que creaba espacios para un ejercicio autoritario del poder y para generalizar la prebenda y el clientelismo como formas de corrupción, se ha reducido significativamente.

Los ministerios, más allá de los cambios periódicos de organización y nombres, han sido paulatinamente despojados de atribuciones normativas y fiscalizadoras, pues en esos campos interviene cada vez más el congreso y son asumidos formalmente con mayor pertinencia, autoridad y eficiencia por el nuevo sistema regulatorio formado por las superintendencias. Es evidente que éste tiene pocos años de vigencia y aún no ejerce a plenitud sus funciones, pero ya ha empezado a contar con personal especializado y los resultados de su labor y ella misma pueden ser percibidos con mayor claridad que cuando eran realizadas de forma desordenada y discrecional desde los ministerios u otras entidades.

Y aunque también se han introducido cambios a nivel de las prefecturas departamentales, es ahí donde se notan quizás menos progresos. En parte porque los cambios han sido muy tímidos, en el sentido de que se han abierto muy poco a las demandas de descentralización regional, y en parte porque incluso los pocos cambios intentados no han sido aplicados en su integridad.

De todos modos, este conjunto de transformaciones institucionales, sumados a la profunda y radical reforma municipal, se reflejan nítidamente en la sustancial modificación de la estructura del presupuesto fiscal. Por el lado de los ingresos han perdido relevancia las transferencias directas, sustituidas poco a poco por impuestos,

y por el lado de los egresos ha aumentado sustancialmente la participación de los sectores de salud, educación y servicios sociales en general. Por otra parte, las prefecturas y las municipalidades tienen un rol más activo en su ejecución, y su cobertura territorial es más amplia y equitativa. Sus efectos se empiezan a notar en paulatinas mejoras de las condiciones de salud y educación de la población.

El desafío pendiente, en este campo, sigue siendo el de ampliar la base tributaria. Los servicios de impuestos y de aduana han sido también modernizados y su gestión está a cargo de directorios relativamente independientes, sujetos a la fiscalización congresal, pero las recaudaciones provienen sobre todo de las empresas más grandes y de los trabajadores asalariados, de modo que la gran mayoría de la población no tributa, o lo hace indirectamente y a través de impuestos, tasas, patentes, peajes y cobros que conforman un entramado complicado, ineficiente y a veces corrupto de recaudaciones.

El poder legislativo también ha cambiado, sobre todo en su composición y forma de elección, pero muy poco en su funcionamiento. El cambio más importante es el de la creación de circunscripciones territoriales para la elección directa, por mayoría simple, de la mitad de los diputados, pues ello mejora la representatividad del congreso y lo hace más cercano a la población, abriendo el sistema político a líderes locales. Pero esta reforma apenas ha completado una gestión y el electorado sólo ha tenido dos oportunidades para experimentarla, por lo que no es de extrañar que todavía no haya logrado aumentar la confianza de la población en el Congreso.

El Congreso tiene muy poca credibilidad entre la gente que, acogiéndose a opiniones generalizadas por los medios de comunicación, lo percibe como un ente ineficiente que permite a los políticos tener sueldos elevados sin justificación y gozar de privilegios que utilizan abusivamente. Esta imagen sin duda erosiona la legitimidad de la democracia pero, lamentablemente, no es del todo ajena a una realidad plagada de anécdotas y ejemplos que contribuyen a afirmarla.

El poder judicial ha empezado a cambiar tanto en su organización como en sus procedimientos mejorando el acceso de la gente a la justicia, acelerando los procesos y perfeccionando los derechos de la población a defenderse y a recibir la protección que necesita. Pero, como en otros casos, hay todavía una gran distancia entre la norma y la realidad. La resistencia al cambio proviene sobre todo de la inercia de una cultura judicial basada en la autoridad del letrado, y de prácticas dilatorias para la resolución de controversias que aprovechaban una legislación profusa y enredada para exaccionar o agotar a los litigantes. Los operadores del sistema, además, tienen bajas remuneraciones y por eso no muestran gran entusiasmo por su trabajo y menos por cambiar sus hábitos o modos tradicionales de trabajo. Pero se ha avanzado en la formulación de normas que, aunque no se apliquen, señalan una orientación por la cual se puede transitar en el futuro inmediato.

Si hay algún desafío fundamental en este campo es el de la reforma de la policía. La seguridad ciudadana se deteriora a medida que crecen las ciudades y las brechas entre expectativas y oportunidades, y la policía no solamente no contribuye a resolver el problema sino que muchas veces lo agrava. No en vano la población teme

tanto a los policías como a los delincuentes²³. Con personal mal pagado y sin una preparación adecuada, la policía no sólo no alcanza a proteger a la gente –cuando hay quienes se lo propongan en su seno- sino que llega a cobijar a verdaderas mafias. Algunas se “limitan” a aprovechar el aparato policial para extraer recursos del público mediante coimas, multas y favores, pero otras se involucran directamente en la actividad delincencial como se puso en evidencia al dismantelar la banda del coronel Blas Valencia. Es claro que en el seno de la policía hay también funcionarios y oficiales honestos como lo prueba el hecho mismo de que estos hechos sean conocidos y combatidos, pero su labor no alcanza a resolver el problema de fondo: la policía produce inseguridad²⁴.

La situación no es mucho mejor en las Fuerzas Armadas, aunque en ellas el principio de autoridad tiene vigencia y, globalmente, la institución ha funcionado como un soporte eficaz al sistema democrático. Pero son frecuentes las denuncias de corrupción contra sus mandos y el desaliento de los oficiales es tan evidente que el número de los que se retira cada año es ahora mayor al de los que se incorpora.

Tratando, como lo hemos hecho, de instituciones que no han sido tocadas por el proceso de reformas, es necesario mencionar entre ellas a las universidades públicas. Refugiadas en el principio constitucional de la autonomía y organizadas a partir del co-gobierno docente estudiantil, las universidades públicas funcionan como maquinarias burocráticas controladas por sus gremios que se unen para obtener recursos fiscales ejerciendo todo tipo de presión sobre los gobiernos, para luego distribuirlo entre sus miembros de acuerdo a una lógica prebendal y clientelar. Salvo excepciones, vinculadas sobre todo a programas de cooperación internacional, las universidades públicas contribuyen poco al desarrollo científico y tecnológico del país, aunque son importantes en los procesos de movilidad social, de socialización de los jóvenes, cuya desocupación disfrazan, y de generación de empleo a profesionales²⁵.

La transformación institucional de la educación superior ha llegado sobre todo a través de la apertura del sistema al funcionamiento de universidades privadas, pero la mayor innovación que éstas ofrecen es que garantizan la continuidad de labores y centran su atención en las necesidades de los estudiantes más que en las de los docentes o administrativos. Pero en términos de carreras, investigación científica o desarrollo tecnológico su aporte es casi nulo. De modo que su incorporación tampoco ha ayudado a resolver el problema central que debe enfrentar el país en materia de educación superior, que es el de dar eficiencia a una inversión pública que es cuantiosa pero que no genera resultados perceptibles en ciencia y tecnología.

²³ Las encuestas de opinión muestran que la policía es una fuente de inseguridad tan importante como la delincuencia. Ver por ejemplo el estudio sobre **La Seguridad Humana en Bolivia** publicado por Pnud-Pronagob en 1995.

²⁴ Esto es tan evidente que en los últimos años se han generalizado los linchamientos comunitarios, causando la muerte de rateros y ladrones e incluso de inocentes que fueron confundidos por delincuentes y no pudieron defenderse frente a turbas cansadas de esperar protección policial. Por si esto fuera poco, en la policía se ha ido acentuando un comportamiento corporativo que, en 20 años de democracia, ha resultado en casi 30 motines, huelgas y estados de emergencia, algunos de los cuales han resultado en situaciones de caos social con muertos, saqueos y destrucción de la propiedad pública y privada, como en febrero de 2003.

²⁵ Josep Barnadas se refiere a "La "otra" ocupación o secuestro "democrático" de la Universidad Boliviana", en la **Revista UNITAS**, N° 5, La Paz.. Kathleen Lizárraga ha estudiado los costos económicos y tecnológicos que representa para el país el modelo vigente de universidad pública en **Economía y Universidad Pública**, Fundación Milenio-Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, 2002

4.2. Gobernabilidad y calidad de la democracia

En el apartado anterior se han resumido los cambios institucionales y es evidente que el proceso realizado en Bolivia ha sido, en general, amplio y profundo. No solamente abarcó una gama muy amplia de instituciones –prácticamente todos los poderes del Estado con profundas implicaciones en el campo económico, que no han sido tratadas en este artículo- sino que en algunos casos han implicado cambios radicales, de renovación total del sistema –como en el ámbito local-, o de creación de nuevos sistemas –como el de regulación.

Ese proceso ha sido animado por una voluntad modernizadora, en el sentido de conformar el Estado como un conjunto de instituciones basadas en normas universalmente accesibles, y cuyo funcionamiento no dependa de relaciones o decisiones personales sino que esté guiado por una racionalidad fundada en fines explícitos, adecuando sus medios a ellos, aprendiendo de la experiencia y dispuesta a la deliberación, al intercambio de argumentos.

Esa voluntad se expresó buscando afianzar una institucionalidad democrática, abierta y responsable a la participación de los ciudadanos como individuos libres y capaces de tomar decisiones racionales.

En esa perspectiva, la calidad de la democracia se mide por el grado en que se institucionalizan, es decir, se norman, respetan y garantizan, los derechos de las personas y sus deberes hacia sí mismos y hacia los demás.

Una mirada de conjunto hacia el proceso transcurrido desde la transición democrática en Bolivia reconocería que el país ha avanzado mucho en esa perspectiva. Hay más y mejores instituciones, su funcionamiento es más transparente y más eficaz, y los ciudadanos pueden influir más en su funcionamiento y defenderse mejor de los efectos que considere perniciosos o dañinos a sus intereses.

Pero esa mirada también tendría que notar que esa institucionalización es imperfecta e incompleta, y que los sufrimientos y problemas de una gran parte de la población no han sido superados o resueltos. A los problemas de pobreza y exclusión social, se añaden los de discriminación, falta de equidad y corrupción.

¿Puede, sin embargo, explicarse la pérdida de confianza en la democracia o de credibilidad en los políticos por estos aspectos?

En gran medida sí, debido a que mucha gente considera a la democracia no como un entorno para resolver problemas, controversias y conflictos de interés, o sea como un sistema político que facilite y canalice la representación y los propósitos de sus integrantes, sino como un sistema de producción y distribución de bienes y servicios.

Se trata sin duda de una confusión pero que no es del todo caprichosa pues pone en el debate la necesidad de considerar los fundamentos estructurales, económicos y culturales, que afectan el funcionamiento de la democracia o que son afectados por ella. Sin volver a concepciones deterministas, es importante tomar en cuenta las

interrelaciones y condicionamientos que se establecen entre las distintas esferas o ámbitos de la acción humana.

Las desigualdades sociales, cuando parecen insalvables porque hay poco dinamismo social o porque coinciden o se sustentan en otras fuentes de diferenciación, como las étnicas por ejemplo, ponen en duda los principios básicos de la democracia y la hacen aparecer como carente de sustento, una institucionalidad vacía. Esto ocurre especialmente entre quienes se encuentran en un lugar inferior al que aspiran, o al que creen tener derecho.

La mención al derecho no es gratuita ni casual. Al contrario, resalta uno de los problemas fundamentales de gobernabilidad en democracia que es particularmente profundo en Bolivia. Y es justamente la disociación entre el discurso político que sustenta la institucionalidad democrática, y la realidad cotidiana de una economía escasa y heterogénea, es decir, organizada bajo principios y lógicas de producción y consumo diferentes y hasta contrapuestas.

La desigualdad social en Bolivia es enorme y ha crecido, mientras la cobertura institucional del Estado democrático se ha ampliado, al igual que la cobertura de circulación de información, ideas y aspiraciones. Los mundos separados del campo y las ciudades se han empezado a encontrar, pero no han sido unidos, ni por el mercado ni por la reciprocidad o la solidaridad. Así, la adquisición formal de derechos ha sido más rápida que la creación de las condiciones que permitan su vigencia, ya que éstas dependen sobre todo de que cómo las personas y las colectividades desarrollan capacidades para cumplir las obligaciones y responsabilidades que son la contra cara de los derechos.

En ese sentido, los avances institucionales y la creciente calidad formal de la democracia se topan con un freno material o una fuente de deslegitimación que, a su vez, se explica por la disociación cultural, más o menos profunda según los grupos, entre hábitos organizativos y tecnológicos de baja productividad, y aspiraciones de consumo y bienestar que crecen estimuladas por el sistema político –que compite periódicamente con ofertas y promesas- y el desarrollo de las comunicaciones.

Como lo anticipamos antes, en esta tensión probablemente radique el mayor desafío de gobernabilidad en una democracia emergente, que todavía está en proceso de construcción institucional.

La existencia de problemas de gobernabilidad es un indicador de que esta democracia no está consolidada. La brecha creciente entre las condiciones materiales de vida y las aspiraciones de consumo de una gran parte de la población alimenta la insatisfacción y el malestar social, generando un ambiente proclive al surgimiento de movimientos demagógicos y populistas que amenazan con detener o revertir el proceso de institucionalización.

En Bolivia esta situación ha podido ser claramente percibida a partir de 1997, cuando desde el mismo gobierno se puso en duda la pertinencia de las reformas y se desarrolló un estilo de gestión que frecuentemente evadía los canales institucionales, y que culminó en las rebeliones de abril y septiembre del 2000, recordadas otra vez

en torno al motín policial y los saqueos de febrero de 2003²⁶. En todas esas acciones, tanto en las del gobierno del Gral. Bánzer como en las de los movimientos contestatarios, se manifestaron las nostalgias por el Estado corporativo, cuando se llamaba democrática a la presión que ejercían los grupos de interés sobre el Estado y eficaz a la intervención directa de éste en los problemas puestos en la agenda de acuerdo al vigor de dichos grupos.

Aunque como efecto de estas tensiones se han creado nuevas instituciones y procedimientos de gestión gubernamental, es difícil reconocer que forman parte del proceso de modernización democrática que ha caracterizado el proceso boliviano en las dos últimas décadas. Por ejemplo, los Diálogos Nacionales 1 y 2 han erosionado la credibilidad del Congreso, cuya débil representatividad ha sido aún más afectada por esos eventos en los que se pretendió una participación directa de los interesados. Quizás menos en el Diálogo 2, ya que se basó en las estructuras municipales, pero que culminó creando un “Mecanismo de Control Social” para supervisar el uso de los recursos HIPC, cuya formación fue encomendada a la Iglesia Católica. Las asambleas de ONGs y sindicatos que eligen a los miembros de este “mecanismo” tienen raíces en la política corporativa populista y van a contrapelo de los principios de ciudadanía de la democracia representativa.

La mejorada calidad de la democracia boliviana no ha superado los problemas de gobernabilidad que emergen de las condiciones culturales y económicas en las que todavía se asientan las tradiciones corporativa y populista que han predominado el quehacer político durante el medio siglo previo.

5. Conclusiones

Bolivia ha realizado profundas y significativas reformas institucionales, que han aumentado la calidad de la democracia. Esta, sin embargo, no está consolidada. En parte porque el proceso de reformas no ha tenido continuidad ni ha concluido, careciendo de una base de apoyo social y político fuerte. Y en parte porque las condiciones culturales y económicas todavía sustentan acciones de resistencia de índole corporativa y comunitarista. De aquí provienen sus principales desafíos de gobernabilidad.

Frente a estos problemas, parece necesario reavivar el proceso de reformas demostrando que la institucionalidad democrática ofrece mejores oportunidades para resolver los problemas de la población, y que es un entorno en el que es posible promover la equidad social en un marco cada vez más amplio de libertad.

La desilusión con la democracia y el malestar social que afecta su legitimidad sólo se explican por el impacto de los cambios en los casos de sectores o movimientos que han sido afectados en sus privilegios de grupo o en su capacidad para obtener atención preferencial del Estado. Los impactos generales de las reformas han ampliado la

²⁶ En abril del 2000 se movilizó la población urbana de Cochabamba en contra de un proyecto de privatización de los servicios de agua que había sido adjudicado con condicionamientos orientados por fines demagógicos que lo hacían muy costoso. En septiembre la población campesina aymara de La Paz bloqueó los caminos en demanda de atención directa del gobierno a sus problemas económicos pero con un discurso de reivincación étnica muy agresivo. Estos dos eventos han sido analizados en Laserna (2001). En febrero del 2003 un motín gremial de los policías generó un enfrentamiento que fue aprovechado por diversos grupos para expresarse contra el cambio en el sistema impositivo y contra “el modelo”. En medio del caos se produjeron asaltos a oficinas públicas y saqueos de centros comerciales.

cobertura de los servicios y mejorado las oportunidades de la gente. La persistencia y ampliación de las desigualdades posiblemente se deba más bien a la insuficiencia de las reformas que a su realización, o al hecho de que las reformas políticas pueden influir pero no sustituir a las reformas económicas. Aunque se requiere una investigación más sistemática sobre el tema, existen indicios que sugieren que el aumento de las desigualdades no se ha originado en la apertura del mercado –en el que participan los sectores urbanos más modernos- sino en el encierro organizacional y tecnológico de las economías campesinas y comunitarias, que las mantiene productivamente rezagadas respecto al crecimiento de las otras²⁷.

En este sentido, sin desconocer la importancia crucial que tienen las estructuras económicas y los sistemas de valores culturales, imposibles de tratar en este artículo, todo indica que es necesario completar el proceso de reformas institucionales tomando en cuenta, entre otras, las siguientes:

- ***Descentralización.***

En este campo es necesario fortalecer a las prefecturas departamentales a fin de que puedan desempeñar con mayor eficiencia su nuevo rol en el sistema de inversión pública, en la articulación entre los gobiernos municipales y el gobierno central, y que puedan adaptarse y responder de una manera más clara a las dinámicas regionales. Esto podría lograrse dando mayor representatividad a los Consejos Departamentales, permitiéndoles intervenir en el proceso de designación y remoción de los Prefectos, y mejorando el desempeño técnico de las prefecturas.

En las municipalidades es clave el fortalecimiento de los Concejos, lo que puede lograrse mediante la elección directa de los concejales por distritos, otorgándoles incluso un rol más decisivo en la designación de alcaldes.

La descentralización requiere también de actores políticos locales por lo que no será completa mientras no se reconozca la posibilidad de que se conformen partidos locales, que puedan desenvolverse en este ámbito.

- ***Educación.***

La reforma educativa debe continuar e incluir al sistema de educación superior. Las universidades públicas son fundamentales para el desarrollo científico y tecnológico y para cobijar empresas innovadoras. Es necesario romper el cerco gremial que controla sus recursos y las aísla de la sociedad, y abrirlas más a las exigencias y necesidades de la sociedad.

- ***Seguridad ciudadana.***

²⁷ Los cálculos sobre desigualdad se basan en la distribución decílica o quintílica de los ingresos que no considera la heterogeneidad estructural y cultural. Cuando se toman en cuenta estos aspectos, a través de una diferenciación de mercados laborales por ejemplo, se observa que las remuneraciones son tan diferentes como las productividades de manera que, por ejemplo, los salarios de los obreros del sector más moderno pueden ser más altos que los ingresos de los pequeños empresarios informales, y éstos mucho más que los de los campesinos, afectados por la lógica de diversificación mediante la cual reducen el riesgo de sus actividades de pequeña escala.

La policía debe ser jerarquizada y profesionalizada, y su especialización puede lograrse descentralizándola a fin de que desarrolle sus funciones en forma más adecuada, en sujeción a los principios del estado de derecho y sujeta a las autoridades civiles.

- ***Tributación.***

La democracia no podrá consolidarse mientras la ciudadanía sea concebida solamente como consumidora de derechos. La tributación mide el compromiso y la responsabilidad de los ciudadanos, y genera los recursos necesarios para el funcionamiento del Estado. Es crucial ampliar la base tributaria del país y responsabilizar al ciudadano de los logros y problemas del Estado.

- ***Seguridad social.***

Se ha iniciado un proceso de reforma de la seguridad social que puede crear las condiciones para una reforma sustancial del sistema económico. En algunos campos, como el de pensiones de largo plazo, la salud materno-infantil y los accidentes de tránsito, la atención ya no depende de que el trabajador esté vinculado salarialmente a una empresa. A medida que se avance hacia una cobertura universal de los seguros de corto y de largo plazo, el trabajador recuperará su libertad de elección de trabajo y las empresas podrán adaptarse de manera flexible a las condiciones del mercado, mejorando su competitividad.

- ***Servicio exterior.***

A pesar de la extrema dependencia económica y política de Bolivia con respecto a otros países, el servicio exterior no ha llamado la atención de los reformadores y sigue funcionando como un mecanismo prebendal con escasa relevancia en el diseño y ejecución de las políticas nacionales. Los pasos que se han dado para institucionalizar y modernizar la gestión de las relaciones internacionales han sido muy tímidos y no han modificado sustancialmente su funcionamiento.

Una adecuada estrategia política para completar las reformas debería basarse en el reconocimiento de los avances logrados hasta ahora y en la especificación de las razones por las cuales no se han resuelto los problemas nacionales. Una confusión de planos y esferas, que esperan de la política lo que corresponde a la economía, y una actitud dubitativa y dispuesta a la seducción populista en los actores políticos solamente añadirá riesgos y amenazas a un proceso que ha sido difícil y costoso pero que ya puede mostrar frutos. El gran problema es que sus promotores y gestores han sido puestos a la defensiva y sus bases de apoyo han sido paralizadas por la duda. Los avances tan difícilmente alcanzados, valiosos aunque sean todavía insuficientes para resolver los problemas del país, están en riesgo, y con ellos la democracia misma.