



La política y la pobreza en los países andinos



La política y la pobreza en los países andinos

Co-editores

Gustavo Guerra-García

Kristen Sample

Javier Alarcón Cervera

Vanessa Cartaya

José Luis Exeni

Pedro Francke

Haydée García Velásquez

Claudia Giménez

Francisco Herrero

Carlos Meléndez Guerrero

Gabriele Merz

Gabriel Murillo

Luís Javier Orjuela

Michel Rowland García

Alfredo Sarmiento Gómez

La política y la pobreza en los países andinos

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007

© Asociación Civil Transparencia 2007

Las publicaciones de International IDEA y la Asociación Civil Transparencia no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Asociación Civil Transparencia, International IDEA, de sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir todo o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:
International IDEA
SE 103 34 Stockholm
Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos, y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de uso, traducción o reproducción de sus publicaciones.

La presente obra representa la opinión de sus autores, no necesariamente la opinión de los editores.

Edición y corrección de textos: Ramón Ponce Testino y Manuel Fernández Sánchez

Diseño gráfico: Ruperto Pérez-Albela Stuart

Motivo de la carátula: *Región nocturna*, Lia Villacorta Bravo

Impresión: Imprenta Miraflores E.I.R.L.

Primera edición: enero de 2007

Tiraje: 2,000 ejemplares

Hecho el depósito legal 2007-00218 en la Biblioteca Nacional del Perú
ISBN 978-91-85391-86-8

Impreso en el Perú

Contenidos

Prefacio	i
Visión de conjunto	1
Los partidos andinos y la inclusión política	57
INFORME NACIONAL BOLIVIA	
SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE BOLIVIA	79
1. RESUMEN EJECUTIVO	79
2. EL CONTEXTO BOLIVIANO	83
2.1 El contexto político	83
2.2 El contexto socioeconómico	95
2.2.1 Control de la inflación	97
2.2.2 La política cambiaria	98
2.2.3 El crecimiento económico	99
2.2.4 La pobreza en Bolivia	101
2.2.5 El gasto social	102
3. LAS REFORMAS EN BOLIVIA	103
3.1 Las reformas tributarias	103
3.2 La reforma del sistema judicial	106
3.3 La reforma laboral	110
3.4 Las reformas sociales	112
3.4.1 Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)	112
3.4.2 El Bono Solidaridad (BONOSOL)	116
3.5 Las políticas de inclusión	118
3.5.1 La Ley de Cuotas	118
3.5.2 El Diálogo Nacional	121
3.6 La descentralización en Bolivia	124
3.6.1 Autonomías	126
4. PARTIDOS POLÍTICOS Y AGENDA PRO-POBRES	128
5. ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS	135
5.1 Relación sistema de partidos políticos-ciudadanía	135
5.2 Financiamiento estatal para actores políticos	137

5.3 Pluralismo y competencia interpartidaria	139
5.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos	141
5.5 Sistema electoral	143
6. ACTORES FUNDAMENTALES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y OBSTÁCULOS PARA LA REFORMA	144
6.1 El Estado	144
6.1.1 Entidades subnacionales	144
6.1.2 Poder Ejecutivo	145
6.1.3 Poder Legislativo	146
6.2 Partidos políticos	147
6.3 Organizaciones sociales territoriales	148
6.4 Organizaciones sociales funcionales	149
6.5 Organizaciones obreras, fabriles y campesinas	149
6.6 La Iglesia Católica	150
6.7 Organizaciones no gubernamentales (ONG)	150
6.8 La cooperación internacional	150
7. RECOMENDACIONES	152
7.1 Sistema de partidos	153
7.2 Financiamiento estatal para actores políticos	154
7.3 Pluralismo y competencia interpartidaria	155
7.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos	155
7.5 Autonomías subnacionales	156
7.6 Sistema electoral	156
7.7 Mecanismos de diálogo permanente	156
7.8 Compromiso de la cooperación internacional	157
BIBLIOGRAFÍA	158
 ESTUDIO DE CASO BOLIVIA	
LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR: UNA REFORMA PRO-POBRES EN BOLIVIA	163
1. INTRODUCCIÓN	163
2. SÍNTESIS DE LA REFORMA	164

3. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA	167
4. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA REFORMA	174
5. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES	178
BIBLIOGRAFÍA	183

INFORME NACIONAL COLOMBIA

SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE COLOMBIA 185

1. RESUMEN EJECUTIVO 185

2. EL CONTEXTO EN COLOMBIA 189

2.1 El contexto sociopolítico 189

2.1.1 El nuevo orden constitucional de 1991 191

2.2 El sistema político 194

2.3 El contexto socioeconómico 195

2.3.1 Las reformas económicas de los noventa 195

2.3.2 La evolución socioeconómica 197

3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA 206

3.1 Los partidos políticos y la agenda pro-pobres 206

3.1.1 El Partido Liberal 206

3.1.2 El Partido Conservador 207

3.1.3 Las fuerzas uribistas 207

3.1.4 El Polo Democrático Alternativo 208

3.2 Las políticas públicas y sus reformas 209

3.2.1 Los planes de desarrollo y la pobreza 210

3.2.2 La descentralización: las transferencias, su creación, evolución y efecto 212

3.2.3 La política de seguridad social 215

3.2.4 La política laboral: las reformas a las prestaciones sociales y su efecto 218

3.2.5 Las reformas a la administración de justicia 222

3.3 Consensos y disensos 225

4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PRO-POBRES 227

4.1 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza 227

4.1.1 Los esfuerzos para mejorar la participación política 227

4.1.2 La redefinición de las reglas para la asignación de los recursos públicos: incentivos y desincentivos para la equidad	229
4.1.3 La Corte Constitucional	230
4.2 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y el sistema electoral	232
4.2.1 El clientelismo	232
4.2.2 La ausencia de reforma agraria	233
4.2.3 La fragmentación de los partidos y su falta de representatividad	234
4.2.4 La falta de autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo	237
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	239
5.1 Conclusiones	239
5.2 Recomendaciones	241
5.2.1 Las reformas institucionales en la agenda pro-pobres: democracia representativa, espacios de democracia directa y descentralización	241
5.2.2 Construir la nueva sociedad con justicia, paz, equidad y desarrollo humano implica partidos políticos que coordinen amplios movimientos sociales	242
5.2.3 Estrategias para lograr crecimiento económico pro-pobres: un reto a las instituciones políticas, económicas y culturales	243
BIBLIOGRAFÍA	245
 ESTUDIO DE CASO COLOMBIA	
MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD	251
1. INTRODUCCIÓN	251
2. IMPORTANCIA	254
3. CARACTERÍSTICAS	255
4. RESULTADOS OBTENIDOS EN ESTE PROCESO	259
5. ACTORES INVOLUCRADOS EN LA FORMACIÓN Y DESARROLLO DEL MERPD	261
6. LECCIONES APRENDIDAS	263
BIBLIOGRAFÍA	266

INFORME NACIONAL DEL ECUADOR

SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DEL ECUADOR	269
1. RESUMEN EJECUTIVO	269
2. EL CONTEXTO EN EL ECUADOR	271
2.1 El contexto político (1970-2006)	271
2.2 El contexto socioeconómico	275
3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE EL TEMA DE LA POBREZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS	279
3.1 Políticas sociales	279
3.2 Políticas de inclusión	281
3.3 Políticas tributaria, económica y productiva	283
3.3.1 Política tributaria	283
3.3.2 Política económica y productiva	287
3.4 Planificación económica del desarrollo	293
3.5 Políticas de descentralización	296
3.6 Reformas del sistema judicial	299
3.7 Consensos en ocho temas	303
4. EL SISTEMA POLÍTICO Y SUS EFECTOS EN LA AGENDA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA	304
4.1 Obstáculos resultantes del sistema de partidos y otros aspectos del sistema político	304
4.1.1 Un sistema electoral que alienta la fragmentación	304
4.1.2 La desconexión entre partidos políticos y ciudadanía	306
4.1.3 El desempeño de los partidos ecuatorianos como administradores de la cosa pública	306
4.1.4 El régimen presidencialista y la “pugna de poderes”	308
4.1.5 Una práctica política basada más en la confrontación que en la cooperación	310
4.2 Factores que pueden facilitar las reformas pro-pobres	312
4.2.1 Establecimiento de una agenda legislativa consensuada entre los partidos políticos más importantes	312
4.2.2 Un pacto social para promover y vigilar las políticas sociales y de inclusión	312
4.2.3 La promoción de nuevas políticas públicas	314
4.2.4 Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en alianza con la cooperación internacional	314

4.2.5 Establecimiento de “think tanks” para diseñar, ejecutar y monitorear políticas públicas pro-pobres	315
5. RECOMENDACIONES	316
BIBLIOGRAFÍA	319
 ESTUDIO DE CASO ECUADOR	
LA LEY DE MATERNIDAD GRATUITA	323
1. INTRODUCCIÓN	323
2. RESUMEN DEL PROCESO DE DISEÑO, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA REFORMA	326
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y FACTORES QUE INTERVINIERON EN LA APROBACIÓN DE LA REFORMA	332
4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA	336
BIBLIOGRAFÍA	338
 INFORME NACIONAL PERÚ	
SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE PERÚ	341
1. RESUMEN EJECUTIVO	341
2. EL CONTEXTO PERUANO	346
2.1 El contexto político	346
2.2 El contexto socioeconómico	348
3. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE POBREZA EN PERÚ	353
3.1 Las políticas más relevantes	355
3.1.1 La política tributaria y fiscal	355
3.1.2 Las políticas sociales y económicas	359
3.1.3 Las políticas de inclusión	367
3.1.4 La reforma del sistema judicial	369
3.1.5 La política laboral	371
3.1.6 La política de descentralización	375
3.2 Consensos y disensos	378

4. EL SISTEMA POLÍTICO, LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA COHESIÓN SOCIAL	381
4.1 Factores dentro del sistema político	381
4.1.1 La renovación orgánica y la refundación programática de los partidos	381
4.1.2 La reforma del sistema electoral y la legislación sobre partidos	384
4.1.3 Los partidos y las elites	388
4.1.4 Los actores en juego	391
4.2 Obstáculos para la implementación de reformas	393
4.2.1 En los partidos políticos	393
4.2.2 En el Poder Legislativo	395
4.2.3 En el Poder Ejecutivo	396
4.2.4 Ausencia de consenso: entre el crecimiento y la agenda a favor de los pobres	397
4.2.5 El juego del poder: las elites y los actores sociales	398
5. RECOMENDACIONES	400
5.1 Fortalecer la capacidad de los partidos para representar a los pobres	401
5.2 Financiar la política y controlar la influencia del dinero en la política	403
5.3 Sistema electoral y representación	403
5.3.1 La reforma del Congreso	403
5.3.2 Las elecciones regionales	404
5.4 Diálogo y reconocimiento como condición del consenso	404
5.5 Transformar los consensos en iniciativas de política pública concreta - construir rutas y mecanismos viables para abordar los disensos	405
5.6 Los medios de comunicación y la política	406
BIBLIOGRAFÍA	412
 ESTUDIO DE CASO PERÚ	
EL SEGURO INTEGRAL DE SALUD: UNA HISTORIA POLÍTICA	419
1. INTRODUCCIÓN	419
2. EL MOMENTO POLÍTICO EN EL QUE SE APRUEBA EL SIS Y EL PROCESO DE APROBACIÓN	424
3. LOS ACTORES ALREDEDOR DE LA APROBACIÓN DEL SIS	427
4. LECCIONES PARA POLÍTICAS PRO-POBRES	430
BIBLIOGRAFÍA	435

INFORME NACIONAL VENEZUELA

SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO: EL CASO DE VENEZUELA	437
1. RESUMEN EJECUTIVO	437
2. EL CONTEXTO VENEZOLANO	443
2.1 El contexto político	443
2.2 El contexto socioeconómico	446
2.3 La pobreza en Venezuela	448
3. EL SISTEMA POLÍTICO Y LOS ESPACIOS PARA LA FORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	451
3.1 El sistema político electoral: el marco legal	451
3.2 Las relaciones Estado-sociedad	453
4. AGENDA DE LAS PROPUESTAS SOBRE LA POBREZA EN VENEZUELA	457
4.1 ¿Quiénes proponen?	458
4.2 Las políticas más relevantes	459
4.2.1 La política económica	460
4.2.2 Las políticas sociales y de inclusión	462
4.2.3 Las políticas tributaria y fiscal	465
4.2.4 La reforma de los sistemas judiciales	468
4.2.5 La descentralización como reforma a favor de los pobres	469
4.2.6 Las políticas laborales y de seguridad social	471
5. FACTORES DEL SISTEMA POLÍTICO QUE INFLUYEN EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	475
5.1 Obstáculos del sistema político para la lucha contra la pobreza	479
5.1.1 El clientelismo en la relación Estado-sociedad	479
5.1.2 Una competencia política signada por una dinámica polarizadora	480
5.1.3 Un sistema político desinstitucionalizado	481
5.1.4 La debilidad de los movimientos de base	482
5.1.5 La falta de cohesión política de los actores relevantes	482
5.1.6 La falta de liderazgo y de alcance social de las fuerzas políticas	483
5.1.7 La falta de espacios para el debate público y la articulación social	484
5.1.8 La debilidad organizacional y la concentración del poder afectan la eficacia de las políticas	485
5.2 Factores que facilitan la lucha contra la pobreza	485
5.2.1 Desde el gobierno	485

5.2.2 Otros actores e iniciativas de la sociedad	486
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	487
6.1 La promoción de una cultura de la deliberación	488
6.2 Una agenda de debates construida desde las bases	489
6.3 El desarrollo de valores de ciudadanía	491
6.4 El fortalecimiento de organizaciones de agregación de intereses y contraloría social	491
6.5 Las reformas políticas	493
6.6 El reconocimiento de las diferencias	493
BIBLIOGRAFÍA	499
 ESTUDIO DE CASO VENEZUELA	
BANCO DE DESARROLLO DE LA MUJER	513
1. INTRODUCCIÓN	513
2. RESUMEN DEL PROCESO DE APROBACIÓN, DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	518
3. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES Y LOS FACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROGRAMA	526
4. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA RELACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	529
BIBLIOGRAFÍA	531
 Sobre los autores	534

A large, light gray, stylized number '1' is positioned in the background, spanning across the top and middle of the page.

La política y la pobreza en los países andinos

INFORME NACIONAL BOLIVIA

SISTEMAS DE PARTIDOS Y DESARROLLO:

El caso de Bolivia

FRANCISCO HERRERO¹

1. RESUMEN EJECUTIVO

Durante el año 2004, el Instituto Nacional Demócrata (NDI) implementó en Perú y Bolivia un programa piloto, financiado por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), sobre los partidos políticos y la reforma en favor de los pobres. Este estudio se realizó en Bolivia, sobre la base de más de setenta entrevistas a líderes políticos, sociales, cívicos y analistas, con la intención de determinar la situación del sistema político boliviano y los incentivos para las reformas pro-pobres.

Entre las conclusiones más relevantes, se sostuvo la necesidad de promover liderazgos, ya que los ciudadanos entendían que dentro de los partidos políticos no había capacidad para avanzar en la corrección de años de exclusión política, social y económica; fundamentalmente, debido a un sistema partidario centralizado que había perdido su capacidad de comunicación interna y de generar mecanismos de toma de decisiones y de coordinación, necesarios para adelantar reformas específicas de forma consistente.

¹ Especial agradecimiento a José Carlos Campero, Carlos Cordero, Martín del Castillo, Rafael Loayza, Andrés Torrez y Oscar Vargas; quienes, con su conocimiento y profesionalismo, han contribuido en la realización de este estudio. Asimismo, a Douglas Ardiles, Alejandra Basaure, Susana Bejarano, Orlando Hernández, Jorge Tapia y Viviana Zamora, por su aporte entusiasta.

Bolivia ha vivido los últimos veinte años de su historia dentro de un sistema político basado en un Estado centralista, a pesar de la reforma de descentralización municipal; un sistema de gobierno “presidencialista-parlamentario”; un legislativo con poca independencia del ejecutivo nacional; una pluralidad de opciones políticas con respaldo fragmentado; y una institucionalidad dual. Sin embargo, quizás lo que mejor defina a este período histórico es el excesivo uso y abuso de pactos coyunturales (coaliciones multipartidistas de gobierno), con poca o ninguna orientación ideológica-programática.

Una economía primario-exportadora (de base estrecha, centrada en los recursos naturales), con insuficientes incentivos para promover la productividad y la competitividad, excesivamente vulnerable a los cambios externos, y donde la relación entre lucro y capacidad de empleo son inversamente proporcionales, ha marcado al sistema político con el permanente desafío de la inclusión, teniendo como principal objetivo crear estabilidad macroeconómica, crecimiento y reducción de la pobreza. Los resultados no han sido satisfactorios totalmente (sólo la estabilidad y el crecimiento pueden mostrar cifras positivas), ya que la línea de pobreza moderada se ha incrementado hasta el 67% de la población.

Posiblemente un enfoque fundamentalmente asistencialista y un sistema partidario de carácter altamente caudillista (ineficiente para combatir la corrupción; excluyente; con amplia vocación reformadora, pero con poca capacidad para auto reformarse; que con el correr del tiempo fue olvidando funciones esenciales inherentes al mismo como las de intermediación, agregación de intereses y promoción de generaciones de relevo) sean algunas de las explicaciones de la situación previamente descrita.

Bolivia ha sido, por mucho tiempo, utilizada como ejemplo de implementación de reformas de ajuste estructural, pues, quizás como pocos países de la región, ha cumplido con muchas de las recomendaciones de los organismos internacionales en diversas áreas, que van desde lo político, pasando por lo económico y lo social; pero siempre con un particular énfasis en el crecimiento económico y acompañado por algunas políticas sociales que aminoraran el duro impacto de los ajustes.

Dada la compleja e histórica situación de elevada pobreza en Bolivia, sumada a una particular tradición corporativa sindical, a la diversidad cultural y étnica y a procesos continuos de reformas; los actores involucrados en la lucha contra la pobreza han sido diversos y con protagonismo alternativo, de acuerdo con el enfoque predominante en el momento, bien sea, el de cubrir necesidades básicas insatisfechas o, el de incrementar el ingreso y mejorar la redistribución de la riqueza.

No obstante, la percepción mayoritaria de los ciudadanos es que los esfuerzos realizados no se corresponden con los resultados obtenidos y que, al final, los más beneficiados no han sido justamente los que menos tienen. En ese sentido, los partidos son vistos como entes que no contribuyen efectivamente a mejorar la vida de los ciudadanos, ya que sólo tienen como interés principal acceder al poder para luego usufructuarlo y favorecer a pequeñas élites.

El sistema partidario no ha podido desvirtuar esta percepción y, por el contrario, con su alejamiento de la ciudadanía, su incapacidad para comunicarse claramente y su déficit de democracia interna (que alejó a los nuevos liderazgos surgidos de los procesos de descentralización local) ha reforzado esta imagen; quebrando casi todas las posibilidades de ser visto como alternativa válida y fortaleciendo el surgimiento de otras formas de intermediación que, naciendo en la esfera de lo social-sindical e invocando los valores de la anti-política, han transitado con éxito el camino que lleva hacia la arena de la política electoral.

De este modo, los escenarios naturales del debate político han sido rebasados, los referentes perdidos y la capacidad de generar consensos casi limitada a los acuerdos *in extremis* y bajo el calor de la presión de las calles.

El sistema de partidos enfrenta el desafío de efectivizar, ahora más que nunca, la lucha contra la pobreza, para lo cual se debe exigir a sí mismo ser verdaderamente democrático, transparente e incluyente, y capaz de prestar mayor atención para alcanzar permanentemente a los nuevos sectores.

La formulación de políticas públicas pro-pobres, y su posterior implementación, ejecución y evaluación, se ve beneficiada con partidos políticos que prestan atención a los procesos de reforma interna, orientados, al menos, al cumplimiento de estas prácticas; debiendo contar para ello con el necesario financiamiento estatal y con

legislación que establezca un estricto marco normativo en la materia, de modo que se garantice la necesaria pluralidad de ideas y visiones, pero sin atomizar riesgosamente la oferta, vaciándola de contenido y haciéndola parecer toda similar.

Los partidos también deberán no sólo enfocarse en cómo hacer crecer la economía, sino en cómo garantizar que los funcionarios públicos respondan a elevados niveles de compromiso, capacidad y honestidad; haciendo comprender a su militancia y dirigencia que el triunfo electoral no da derecho a apoderarse de la estructura del Estado como si fuese un botín de guerra. Es decir, los partidos deben romper las prácticas “clientelistas” y sustituirlas por convicciones ideológico-programáticas.

La lucha contra la pobreza exige baja conflictividad social, estabilidad política y el enfoque del debate dentro de los escenarios que la democracia establece para tal fin y en el marco de la institucionalidad vigente. Para esto, es crucial que el sistema electoral permita que el ciudadano ejerza su voto informadamente, garantizando con ello, simultáneamente, gobernabilidad y legitimidad. También resulta sumamente necesaria la inclusión de reglas y mecanismos para la toma de decisiones y para el control social.

Sólo a través de sólidos consensos se podrá programar una verdadera estrategia de lucha contra la pobreza; por ello, es necesario que los escenarios en los que se den estos consensos sean permanentes y cuenten con la presencia de todos los sectores (fundamentalmente de los partidos políticos, como responsables máximos ante los ojos de los ciudadanos). Consecuentemente, la comunidad internacional, en el marco de la cooperación responsable y solidaria, deberá apoyar el fortalecimiento del sistema político partidario y, con ello, la reducción de la pobreza.

2. EL CONTEXTO BOLIVIANO

2.1 El contexto político

El retorno a la democracia

La transición democrática se corresponde con un incipiente sistema partidario, altas expectativas de los sectores de trabajadores aglutinados en la Central Obrera Boliviana (COB) y una fuerte lógica política-corporativa. Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo son de permanente confrontación, con poca o ninguna posibilidad de concertación; mientras las alianzas entre el gobierno y los movimientos sindicales se deterioran rápidamente, colocando los avances democráticos al borde del abismo y teniendo que apelar a la “última alternativa” como tabla de salvación.

Luego de más de dos décadas de gobiernos autoritarios (en especial de dictaduras militares), Bolivia inicia su proceso de democratización en 1982, producto de la lucha de organizaciones sociales, movimientos indigenistas, sindicatos y algunos partidos de izquierda, entre los actores más relevantes. La recuperación de la democracia se inicia con la asunción al poder de Hernán Siles Suazo, máximo líder de la Unidad Democrática Popular (UDP),² quien hace de las reivindicaciones políticas y de la democracia el centro de su gobierno. La adversa situación de los precios internacionales de los minerales y un cierto desprecio por lo económico hicieron que este primigenio intento democrático sea recordado por la hiperinflación, la cual, entre otros hechos (como la crisis heredada de los gobiernos militares y la movilización social),³ erosionó de tal forma al “párvulo” gobierno que lo obligó a convocar a elecciones anticipadas para el año 1985. Contribuyó también a ello el sistemático bloqueo de la mayoría opositora en el Parlamento, que impidió al Ejecutivo impulsar sus políticas.

² La UDP fue una coalición de izquierda conformada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI) (una escisión del MNR), el Partido Comunista de Bolivia (PCB) y el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR).

³ Huelgas, manifestaciones, presiones de la COB, de grupos empresariales, el secuestro del Presidente, el bloqueo parlamentario y otros hechos significativos, como la salida de la coalición de gobierno por parte del MIR, dieron lugar a la forzada renuncia de Siles Suazo y a la convocatoria adelantada a elecciones.

La consolidación del sistema partidario y la “nueva revolución”

Como en muchos otros países de la región, en Bolivia, se apela a la fórmula de los grandes acuerdos inter-partidarios,⁴ como mecanismo de consolidación democrática. El descrédito del estamento militar, la debilidad del movimiento sindical producida por las reducciones de la intervención del Estado en la economía, sumadas a reformas democratizadoras de la participación ciudadana, construyeron bases lo suficientemente sólidas como para dar inicio a la conformación del sistema de partidos políticos, revertir una crítica situación económica y fijar los principales lineamientos del modelo de desarrollo del país.

En medio de una profunda crisis, y ante la ausencia de claros liderazgos, en 1985, comienza a configurarse formalmente el sistema de partidos boliviano, al mismo tiempo que se inicia una lógica de pactos inter-partidarios, que se repetirá hasta su agotamiento en los siguientes años.

Por ese entonces, el país se debate entre el General Hugo Bánzer, de la conservadora Acción Democrática Nacionalista (ADN)⁵ y el Dr. Víctor Paz Estensoro, principal referente de la Revolución de 1952 e indiscutible líder del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)⁶. La imposibilidad de llegar a acuerdos, que caracterizó a los años precedentes, es vencida. El General Bánzer obtiene la primera votación, pero, enmarcado dentro del posteriormente denominado “Pacto por la Democracia”⁷ y con el respeto del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), hace Presidente, con sus votos en el Congreso, al Dr. Paz Estensoro. Este momento es identificado por el profesor Roberto Laserna como el inicio del funcionamiento de la institucionalidad democrática en Bolivia.

El MNR y el Dr. Paz Estensoro (con el apoyo de ADN) hacen de la economía el centro del debate político, desplazando al partido en el imaginario izquierda-derecha

⁴ Como ejemplos podríamos mencionar, entre otros, el Frente Nacional de Colombia, en 1956, y el Pacto de Punto Fijo, en Venezuela, en 1958.

⁵ La ADN nace en marzo de 1979, a iniciativa de un grupo de veintidós ciudadanos encabezados por el Gral. Hugo Bánzer Suárez. ADN plantea la trilogía orden con libertad, paz con justicia social y trabajo con dignidad.

⁶ El MNR nace el 7 de junio de 1942, postulando la alianza de clases de obreros, campesinos, clases medias y burguesía progresista como expresión de la nación para luchar con la “antinación” (oligarquía minerofeudal).

⁷ El Pacto por la Democracia MNR-ADN inaugura en Bolivia lo que se conoce como “democracia pactada”, esto es, la formación de coaliciones mayoritarias multipartidistas. En este caso, se trató de una coalición parlamentaria, ya que ADN no tuvo presencia directa en el Ejecutivo. Los siguientes pactos fueron no sólo parlamentarios, sino también de gobierno.

a una centro-derecha reformista, que dota al país de algunas de las decisiones de Estado más importantes en los últimos veinte años de historia nacional.⁸ Es en este gobierno en el cual se promulga el Decreto Supremo 21060, indiscutible centro del modelo de país imperante en el sistema político-partidario hasta enero de 2006. El país pasa, en apenas tres años de vida democrática de una apuesta por un modelo estatista visualizado por los movimientos sociales, sindicatos y partidos de izquierda agrupados en la UDP a un modelo identificado con premisas más liberales.

Los consensos para la reforma constitucional y la profundización del modelo

A pesar de las importantes reformas a la Constitución introducidas en 1994, sobre legislación incluyente y generación de estabilidad económica, el sistema de partidos da claras muestras de desconexión con la ciudadanía. Utilizando la definición del politólogo italiano Angelo Panebianco, comienza a profundizarse el cambio de un “sistema de solidaridad” a un “sistema de intereses”, cuyos principales síntomas son la preeminencia de incentivos selectivos (status, poder, dinero), el abuso del mercadeo político para adaptarse al entorno, la consolidación de pesadas maquinarias netamente “electoreras” y la minimización del debate ideológico para facilitar la continuidad en el poder.

Luego de cuatro años en el ejercicio del poder (1985-1989), en los cuales se logró estabilizar económicamente al país y sentar las bases para un crecimiento leve pero sostenido, el MNR apuesta por la continuidad de su gestión presentando a Gonzalo Sánchez de Lozada como candidato presidencial. Posteriormente, y a pesar de obtener la primera mayoría, quienes antes fueron sus aliados (ADN) apoyan en la segunda vuelta congresal a Jaime Paz Zamora, del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, quien había obtenido el tercer lugar en la decisión popular.⁹ Entre el MIR y ADN se forma el “Acuerdo Patriótico”, primera coalición parlamentaria y de gobierno de este período democrático. Empero, en la percepción ciudadana, “se empezó a generalizar la idea de que en Bolivia la gente vota pero no elige,

⁸ Es la primera vez en la historia contemporánea del país que un partido gobernante y el principal partido de la oposición firman un pacto para llevar a cabo una política común en sus líneas fundamentales (Mayorga, 1991).

⁹ Hasta la reforma constitucional de 1994, el controvertido art. 90 de la Constitución Política del Estado establecía que, en caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de votos en la elección popular, la decisión se tomaba en segunda vuelta, entre los tres más votados en el Congreso Nacional. Esta característica del sistema boliviano se ha identificado como “presidencialismo parlamentarizado” (Linz), “presidencialismo híbrido” (Gamarra) o “presidencialismo atenuado” (Lazarte).

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” (Laserna, 2003).

Es este un período marcado por el interés de generar consensos para promover reformas que permitan avanzar hacia el ideal de un Estado que incluya la diversidad,¹⁰ los mismos que se verán reflejados en la Reforma Constitucional de 1994,¹¹ y que incluyen entre otros: el reconocimiento de Bolivia como país multiétnico y pluricultural (art. 1); el reconocimiento, respeto y protección los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas (art. 171, Inc. I); la contemplación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) (art. 171, Inc. I); el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas (art. 171, Inc. II); la incorporación de la Justicia Comunitaria (art. 171, Inc. III);¹² y la mayoría de edad a los 18 años para sufragar sin importar su estado civil, nivel de instrucción u ocupación (art. 220, Inc. I).

Luego de un cierto adormecimiento de los movimientos indígenas,¹³ la Marcha por el Territorio y la Dignidad,¹⁴ encabezada por los pueblos originarios del oriente del país, colocó a los grupos étnicos en un lugar protagónico (del cual no volverían a salir) y fortaleció nuevas opciones neopopulistas con agendas “endógenas”, tales como Conciencia de Patria (CONDEPA)¹⁵ y Unidad Cívica Solidaria (UCS), que dibujaron un nuevo escenario político.¹⁶ Otro hecho no menor, registrado durante

¹⁰ Estado que promueve una política activa y decidida para incorporar en la legislación, en las instituciones y en las políticas públicas, el reconocimiento de los pueblos indígenas, su identidad y sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

¹¹ De acuerdo con la Ley N° 1615 del 6 de febrero de 1995, en cumplimiento del art. 5 transitorio de la Ley de Reforma N° 1585, de fecha 12 de agosto de 1994.

¹² Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias, como solución alternativa de conflictos en conformidad con sus costumbres y procedimientos (art. 171, Inc. III).

¹³ No fue sino hasta principios de los años noventa que los indígenas ganaron gran ímpetu. Fue entonces cuando los pueblos indígenas de tierras bajas, antes marginados e ignorados, irrumpieron en el escenario político nacional (Grey, 1999).

¹⁴ La “Marcha por el territorio y la dignidad”, de 1990, en la que participaron 700 personas de pueblos originarios del oriente de Bolivia, recorrió 600 Km. hasta la ciudad de La Paz, presionó al gobierno para que el Estado reconociera los derechos de propiedad colectiva y forzó para que se incluyera el bilingüismo y la interculturalidad en la nueva Constitución Política y la Reforma Educativa.

¹⁵ En 1988, nace CONDEPA, fundada por Carlos Palenque, un ex folklorista y notable comunicador, que logró aglutinar alrededor suyo a los sectores más excluidos ubicados en La Paz y El Alto.

¹⁶ Estas dos organizaciones controlarían entre 1993 y 1997 algunas importantes alcaldías del país.

este período de gobierno, fue la aparición protagónica de la corrupción en el debate político, que abre espacio para la discusión sobre la pertinencia del financiamiento público de la actividad política, fundamentalmente por la entrada de recursos ilícitos dentro del sistema partidario para sufragar gastos electorales.

Si bien el centro de las reformas todavía seguía siendo el económico, el sistema político se vio fortalecido con el acuerdo del 5 de febrero de 1991; que, en respuesta al clamor popular sobre mayores garantías para los procesos electorales,¹⁷ reforma la Ley Electoral, de donde se destaca la creación de un registro de electores permanente y único, el funcionamiento de cortes electorales transparentes e independientes y el cambio de método de transformación de votos en bancadas, optando por el método de D'Hondt.¹⁸ Un año después, el 9 de julio de 1992, otro acuerdo fundamental entre los partidos del oficialismo y de la oposición sentará las bases para un conjunto de importantes cambios políticoinstitucionales incorporados en la reforma constitucional (1994).

Luego del gobierno de Paz Zamora, interpretando los nuevos tiempos, el MNR establece una alianza electoral con el indigenista Movimiento Revolucionario Tupak Katari de Liberación (MRTKL), conformando un binomio electoral entre Gonzalo Sánchez de Lozada y Víctor Hugo Cárdenas, este último, representante indígena aymara y exponente del katarismo. La tercera sucesión constitucional se produce entonces en 1993, a raíz del contundente triunfo de Sánchez de Lozada y Cárdenas, quienes obtienen la más alta votación después de la obtenida por Siles en 1980. La legitimidad conseguida en las ánforas permite que Sánchez de Lozada conforme una coalición parlamentaria y de gobierno con el izquierdista Movimiento Bolivia Libre (MBL)¹⁹ y con la UCS;²⁰ además de ello, y contando con una cómoda mayoría

¹⁷ Se cuestionó la “partidización” del organismo electoral, que tuvo en la llamada “Banda de los Cuatro” su expresión más crítica, ya que favoreció los intereses de ADN-MIR, en perjuicio de partidos pequeños.

¹⁸ El método de doble cociente, utilizado en las elecciones de 1989, establecido en la Ley Electoral de 1986, había generado grandes divergencias en el país.

¹⁹ Nace el 15 de enero de 1985 como resultado de la división del MIR.

²⁰ La UCS nace el 15 de agosto de 1989, bajo el liderazgo del empresario cervecero Max Fernández, que postula la justicia social como fundamento de su doctrina al servicio del pueblo.

de congresistas emprende nuevas reformas “neoliberales” (la Segunda Generación de Reformas) en lo político, económico y social denominadas el “Plan de Todos”.²¹

Crisis de representación y nuevo liderazgo indígena: la “política en las calles”

La novísima legislación de partidos políticos es más formal que real, no pudiendo superar la incapacidad del sistema político y de la institucionalidad democrática para incluir satisfactoriamente a grupos tradicionalmente excluidos y procesar sus demandas dentro del andamiaje del Estado, al mismo tiempo, la escasa capacidad para conciliar la oferta electoral con la gestión de gobierno pone en entredicho el concepto de democracia representativa. Como válvula de escape la calle sirve de escenario para la lucha entre “las mayorías empobrecidas empoderadas” por las políticas democratizadoras que les reconocen derechos políticos aun cuando sufren de estigma social, contra el “establishment” y las pequeñas élites políticas y económicas que informalmente son “propietarias” de mayores derechos y que han sido fortalecidas por los programas de ajuste estructural.

Luego de ser aprobadas, en 1995, por la CSUTCB²² las tesis básicas para la conformación de un Instrumento Político,²³ las elecciones municipales del mismo año vieron cómo Izquierda Unida surgió como un fenómeno electoral en Cochabamba. Encabezada por Evo Morales Ayma y Alejo Véliz, la influencia cocalera en la Confederación logró una representación de 49 concejales y 10 alcaldes.

En las Elecciones Generales de 1997, la fragmentación del voto regresa y la lógica del pacto se mantiene. Luego de los intentos fallidos de 1980, 1985, 1989 y 1993, Hugo Bánzer Suárez (ADN) se convierte nuevamente en Presidente de la República, gracias al apoyo del aliado Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR),²⁴ reeditando la alianza de 1989. La diferencia entre el primer lugar y el quinto es de apenas

²¹ El llamado “Plan de Todos” se sustentaba en tres reformas fundamentales: la capitalización de las empresas públicas (una modalidad de privatización), la participación popular (descentralización vía municipios) y la reforma educativa.

²² Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

²³ Extensión política de la CSUTCB para la participación electoral y que se denominaría “Asamblea por la Soberanía de los Pueblos” (ASP). Esta sigla nunca obtuvo el reconocimiento de la Corte Nacional Electoral (CNE) y su primera participación se hizo como Izquierda Unida (IU).

²⁴ El MIR-Nueva Mayoría, de ideología socialdemócrata, fue fundado en la década de los setenta como instrumento de lucha contra la dictadura.

6,5%, obteniendo una alta votación los dos partidos (CONDEPA y UCS) que habían irrumpido en la arena política cambiando la fisonomía tripartita del sistema partidario boliviano; sin embargo, entran rápidamente en la dinámica tradicional y pasan a formar parte de la “mega coalición”²⁵ de gobierno. Algunas de las reformas pendientes del gobierno de Sánchez de Lozada fueron ejecutadas en este período, entre ellas las correspondientes al Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura.

Con la llegada al poder de Bánzer, simultáneamente, aparece con fuerza, en el máximo escenario del debate político nacional, la figura de Evo Morales, quien es electo Diputado de Izquierda Unida en las elecciones legislativas de 1997 y que comienza a posicionarse como líder de la lucha anti-erradicación total de los cultivos de coca, aludiendo al carácter cultural del cultivo de esta hoja, además de ello, se muestra en franca oposición a las medidas neoliberales. Comienza a gestarse un incipiente discurso étnicosocialista, a la vez de otro más indigenista, que reivindica la ancestralidad de la cultura aymara y sus prácticas políticas, económicas y sociales; ambas calarán en amplios sectores de la sociedad, sobre todo en áreas rurales y zonas periurbanas del occidente del país.

La efervescencia de la calle caracterizó este período. Huelgas, bloqueos y enfrentamientos cohesionaron las alianzas entre movimientos sociales, cocaleros,²⁶ campesinos e indígenas, en protesta por los efectos de la crisis económica, potenciada por el programa de erradicación total de los cultivos de la hoja de coca.²⁷ La “política en las calles”, que tiene un carácter extra-institucional, y a veces antisistémico, hace su aparición y se convertirá, en los siguientes años, en una constante “ante la ineficacia de los sistemas políticos para asimilar a los movimientos sociales y convertirlos en verdaderos actores políticos en lugar de cortarlos o criminalizarlos”.²⁸ La llamada

²⁵ También se incorporaron a la alianza Nueva Fuerza Republicana (NFR) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC).

²⁶ La “Guerra del agua” en Cochabamba, bloqueos en el Chapare y en el altiplano liderados por Evo Morales y Felipe Quispe en el año 2000, serán seguidos por muchos otros entre los que destacarán especialmente la crisis de febrero de 2003 y la “Guerra del Gas” de octubre de 2003.

²⁷ Muchos de ellos mineros relocalizados en el Chapare, Cochabamba producto del Decreto Supremo 21060.

²⁸ El gobierno se comprometió en un plan de destrucción de esas plantas de coca, que ocasionó la salida de unos US\$ 500 millones utilizados por los traficantes en la economía. (BBC Mundo. Juan Carlos Zambrana. 26 de abril 2001).

²⁹ La expresión, que corresponde al ex Presidente colombiano Ernesto Samper, bien puede utilizarse para el caso boliviano.

“Guerra del agua”, que tuvo lugar en la ciudad de Cochabamba, en abril de 2000, marca el punto de inflexión respecto del empoderamiento de los movimientos sociales y ciudadanos frente al sistema político tradicional, cuestionado bajo el rótulo de “partidocracia”.

Enmarcado en una difícil situación económica y social, el período presidencial del General Bánzer, se verá truncado por razones de salud³⁰ y la primera magistratura pasará, en agosto de 2001, a manos del hasta entonces Vicepresidente Jorge Quiroga.

Un dato importante de este período es que la voluntad de los partidos de enfrentar procesos de renovación interna y transparentar su gestión se ve reflejada en la Ley de Partidos Políticos,³¹ promulgada en 1999, sin embargo, esta declaración es meramente formal y los partidos políticos profundizan su crisis, viéndose incrementado el faccionalismo interno y el uso del Estado como mecanismo de prebenda, deslegitimándose así su capacidad de representación. Leyendo los signos de los tiempos, ante la presión de los movimientos sociales y el empoderamiento local efecto de la Ley de Participación Popular de 1994, la intelectualidad del momento sugiere, dentro de la institucionalidad vigente, avanzar hacia una democracia más participativa. En ese marco, y ante la necesidad de avanzar en un plan de gobierno, el Ejecutivo impulsa, en 1997, el Diálogo Nacional, como espacio de “encuentro entre Estado y sociedad, de articulación entre actores del sistema político y de partidos con los actores de la sociedad civil” (Toranzo, 2006).

Este proceso de Diálogo será institucionalizado por Quiroga en el año 2000, a través de la promulgación de la Ley 2235 (Ley del Diálogo), en la cual se estipula la realización de un diálogo cada tres años; se profundiza la descentralización iniciada por la Ley de Participación Popular, destacando a los municipios como agentes principales para enfrentar la pobreza; y se sientan las bases de la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza (EBRP),³² procurando consensos para la distribución de los recursos HIPC II.³³

³⁰ El 6 de agosto de 2001, el Gral. Bánzer presenta su renuncia ante el Congreso, y el mismo día asume el nuevo Presidente, en sesión realizada en la Casa de Libertad de Sucre.

³¹ Establece la Estructura y Organización de los Partidos Políticos, exigiendo Estatutos Orgánicos, mecanismos que garanticen la participación de mujeres y jóvenes, entre otros procedimientos de democratización interna.

En 2002, año electoral, y ante el práctico vacío dejado por CONDEPA y UCS (cuyos máximos representantes, Carlos Palenque y Max Fernández, habían fallecido), el neopulismo se encarna en la Nueva Fuerza Republicana (NFR)³⁴, mientras que las ideas étnico-socialistas-indigenistas fueron captadas por el MAS y el MIP.³⁵ La poca o casi nula competencia ideológica que caracterizó al sistema político boliviano por más de una década es sustituida en este proceso electoral por un debate altamente ideologizado, protagonizado por diferentes polaridades presentadas como excluyentes: estado-mercado, k'ara-t'ara,³⁶ exógeno-endógeno, representativo-participativo, instituciones-calle, partidos políticos-sociedad civil, oligarquía-pueblo, estado de derecho-justicia comunitaria.

El resultado de la elección es nuevamente la dispersión del voto (menos de 1,5% entre el primer y el tercer lugar) y por primera vez la decisión congresal tendrá un invitado inédito para el sistema partidario, el MAS. Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), que ganó la elección seguido por Morales, obtiene por segunda vez la más alta magistratura nacional, producto de un pacto³⁷ con el MIR: “Compromiso por Bolivia”, que muestra claramente la facilidad del sistema para autoregenerarse, dejando a un lado las aspiraciones de Evo Morales, pero convirtiéndolo a él, y a su partido, en las principales figuras de la oposición política.

Una nueva coalición de gobierno permitirá gobernabilidad, pero a costa de una bajísima legitimidad. Decisiones sobre política tributaria, sobre la exportación de gas hacia México y los Estados Unidos, vía puertos chilenos, el marcado “cuoteo” partidario del Estado y la ineficiente gestión pública, hicieron inmanejable la

³² La EBRP nace de un esfuerzo por crear un marco de política de Estado para la reducción de la pobreza y del proceso del Diálogo Nacional.

³³ Es una iniciativa del G8, con la finalidad de reducir el servicio de la deuda en aquellos países con elevada carga de deuda externa y que hayan realizado significativos esfuerzos en la aplicación de reformas estructurales. Bajo la iniciativa del HIPC II, Bolivia se benefició con un alivio de deuda adicional del orden de 1 543 millones de dólares, como resultado de la aprobación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

³⁴ Partido político fundado en 1997 por el capitán Manfred Reyes Villa, quien desde 1991 había sido electo alcalde de Cochabamba y que fue aliado político del ADN de Hugo Bánzer.

³⁵ Movimiento al Socialismo.

³⁶ Movimiento Indígena Pachakuti, liderado por el aymara Felipe Quispe (“Mallku”).

³⁷ Vocablos aymaras que se refieren a lo “blanco” y lo “indígena”.

³⁸ En esta oportunidad, conformado por MIR, ADN y UCS. Más adelante se unirá NFR con lo que la coalición de gobierno controlaba más de dos tercios de representantes en el Congreso Nacional.

presión de la calle y provocaron la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada, el 17 de octubre de 2003, luego de que, en la llamada “Guerra del Gas” –desarrollada en la ciudad de El Alto–, se produjeran violentos sucesos. Posteriormente, el Vicepresidente Carlos D. Mesa, según lo establecido en las normas de sucesión constitucional, asume las riendas del gobierno.

La transición y el momento constituyente

La debilidad absoluta del sistema de partidos (totalmente sobrepasado por las calles) hace pensar que es posible la democracia sin ellos; consecuentemente, la apertura a otras formas de representación y el apelo a la voluntad directa del “soberano” configuran la nueva realidad. Ante la falta de “agregadores” de intereses nacionales, las corporaciones, los comités cívicos y los grupos étnicos hacen más compleja la agenda pública fortaleciendo “posiciones irrenunciables antes que intereses negociables”. En ese sentido, la lógica de los pactos es quebrada a través de un claro mandato popular que, por primera vez, es otorgado directamente por el ciudadano obviando la intermediación del Congreso. El modelo neoliberal es puesto en duda, ya no sólo desde las calles, sino desde el mismo gobierno, y la redacción de un nuevo pacto social deberá construir nuevas bases que permitan fortalecer la democracia, mejorar la relación del Estado con los ciudadanos y sus intermediarios, y motivar la generación de políticas públicas que permitan mejores condiciones de vida.

Como consecuencia de las movilizaciones de 2003 (la “Agenda de Octubre”), el sistema político se ve obligado a aprobar nuevas reformas a la Constitución Política del Estado, con la finalidad no sólo de incrementar la calidad de la participación, sino también de acercar al ciudadano a la toma de decisiones. Se incorporan al texto constitucional dos figuras de democracia participativa: el Referéndum y la Asamblea Constituyente; adicionalmente a estos dos instrumentos, se desmonopoliza la representación política, abriéndose la misma a Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas.

La convocatoria a un referéndum nacional vinculante para decidir la política de hidrocarburos y, posteriormente, la de una Asamblea Constituyente, son los ejes prioritarios de la gestión de gobierno de Carlos Mesa, quien vive en permanente confrontación con el Legislativo. El Referéndum se realizó en julio de 2004, con amplia participación ciudadana pero con dudas respecto al contenido de las cinco preguntas que fueron puestas a consulta. La Asamblea Constituyente, en tanto, no avanzó ante la dificultad de concertar una Ley de Convocatoria.

Agendas diferenciadas entre las regiones de occidente y oriente,³⁹ la continua presión de la calle y la incapacidad para tomar decisiones hicieron necesaria una segunda sucesión constitucional a manos del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltze (junio de 2005),⁴⁰ y un posterior acuerdo político para adelantar las elecciones generales y convocar a la inédita elección de prefectos para diciembre de 2005.

Nuevamente, estas elecciones presentan un debate ideologizado, en el cual los principales contendores resultan Evo Morales, del MAS, y el ex presidente Jorge Quiroga, en representación de Poder Democrático y Social (PODEMOS),⁴¹ una agrupación ciudadana, que incluye a varios líderes políticos de otras tiendas electorales. El cuadro electoral se completó con Unidad Nacional (UN), bajo la candidatura de Samuel Doria Medina, un debutante en la contienda nacional aunque con experiencia previa en las elecciones municipales de 2004, y con el MNR, único partido histórico en mantener candidatura propia. La decisión ciudadana es clara por primera vez en la historia democrática boliviana, imposibilitando cualquier posibilidad de pacto o acuerdo congresal para la designación del primer mandatario nacional. Evo Morales, es electo con el 53,7% de la votación nacional, y el cambio de rumbo en la lógica de construcción política parece evidente.

El acuerdo político que facilitó el adelanto de las elecciones también incluyó la convocatoria a una Asamblea Constituyente y simultáneamente un referéndum nacional vinculante sobre las Autonomías Departamentales. En el mes de julio de 2006, se realizaron las elecciones de asambleístas, así como, la consulta popular autonómica. Los resultados después de seis meses de gobierno mantuvieron el nivel de votación obtenido por el MAS en las presidenciales de 2005, mientras que la dispersión de la oferta electoral por parte de la oposición hizo que PODEMOS, principal agrupación política de la oposición, disminuyera en, aproximadamente, 15% su caudal electoral. Es interesante resaltar que otro de los efectos de esta

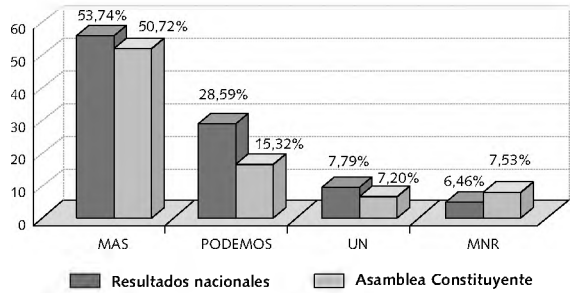
³⁹ Occidente, priorizando la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a la Asamblea Constituyente, mientras que Oriente reclama gobiernos autonómicos y la convocatoria de un referéndum para tal fin.

⁴⁰ Sucesión de Hormando Vaca Díez, entonces presidente del Senado, y de Mario Cossío, presidente de la Cámara de Diputados.

⁴¹ PODEMOS es una alianza que agrupa a dirigentes de los partidos tradicionales (ADN como núcleo, MIR, UCS) y otras organizaciones menores con carácter regional.

atomización permitió que el MAS se convirtiera, por primera vez, en la fuerza política mayoritaria en dos departamentos de la denominada “media luna”: Tarija y Santa Cruz.

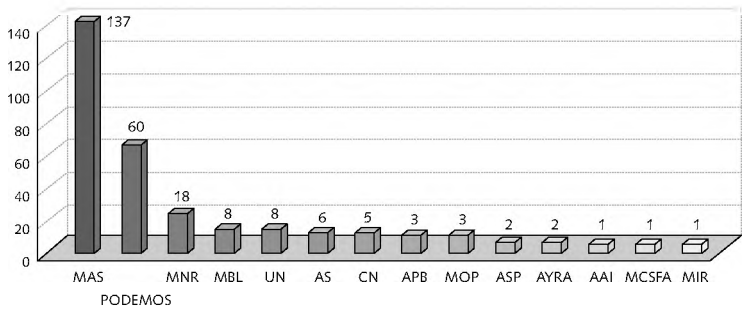
GRÁFICO N° 1
COMPARATIVO DE LOS RESULTADOS NACIONALES 2005 - ASAMBLEA CONSTITUYENTE 2006



Fuente: Elaboración propia. Datos de la Corte Nacional Electoral (CNE).

La victoria del MAS permite que el partido de gobierno tenga una importante mayoría en la Asamblea Nacional Constituyente, aunque no suficiente para alcanzar los dos tercios necesarios que establece la Ley de Convocatoria para aprobar el nuevo texto constitucional. Las agendas encontradas y la polarización actual hacen que la generación de consensos necesarios en el seno de la Asamblea se haga difícil, poniendo en vilo cada una de las decisiones de la misma.

GRÁFICO N° 2
NUMERO DE ASAMBLEÍSTAS POR PARTIDO (CNE)



Fuente: Elaboración propia. Datos CNE.

Nota: MNR es la sumatoria de MNR y las alianzas MNR-A3 y MNR-FRI.

CUADRO N° 1
VOTOS NECESARIOS PARA ALCANZAR LOS 2/3

Total Asambleístas	255
2/3 de votación	170
MAS	137
Necesarios para 2/3	33

Fuente: Elaboración propia, (CNE).

El inicio de las deliberaciones de la Asamblea ha sido poco halagador; ya que, a casi dos meses de su instalación, no se ha podido iniciar el debate del texto constitucional, ante la imposibilidad de alcanzar acuerdos sobre el procedimiento (Reglamento General) de toma de decisiones dentro del seno de la Asamblea. Nuevamente la presión de la calle, expresada en paros cívicos, manifestaciones y bloqueos pretende convertirse en un elemento que puede hacer inclinar la balanza hacia uno u otro lado. Dos temas dividen al oficialismo y a la oposición: por un lado, la declaración de la Asamblea como “Originaria”; y, por otro, la modalidad de toma de decisiones: por dos tercios “para todo”, como plantea la oposición, o en una lógica mixta que incluya también la posibilidad de aprobar el trabajo de las comisiones por mayoría absoluta de votos, como pretende el MAS.

Por otra parte, el referéndum autonómico convocado simultáneamente con la elección de constituyentes, reforzó la división del país en dos grandes bloques, pro y anti autonomía departamental. El occidente del país: La Paz, Oruro, Cochabamba, Sucre y Potosí, alineado con la propuesta del MAS, desde 2002, votó en contra de las autonomías vinculándolas con intereses de grupos oligárquicos de la derecha y, especialmente, del oriente del país; mientras que cuatro departamentos del oriente y sur: Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, lo hicieron a favor.

2.2 El contexto socioeconómico

La retórica de la reforma, la del cambio y hasta la “revolucionaria” no es nueva en Bolivia; donde, en estos tiempos, un nuevo proyecto hegemónico trata de establecerse. Hasta el momento, de forma un tanto confusa, y más como negación que como propuesta concreta, el discurso de la inclusión y las reformas pro-pobres están presentes nuevamente; aunque no siendo claro que el ciclo de cinismo político y demagógico se haya roto, pero abriendo la posibilidad de que un nuevo

sistema partidario se configure y cree las condiciones necesarias para generar estabilidad política, crecimiento económico, una mejor distribución de la riqueza y la superación de una histórica desigualdad.

Históricamente, Bolivia ha sido una economía primario-exportadora, con amplios desincentivos internos que desfavorecen la productividad y la competitividad: la dependencia del Estado, la mala calidad o inexistencia de vías de comunicación, los constantes conflictos sociales, la corrupción y los bajos niveles de seguridad jurídica. Los últimos años han visto cómo, paulatinamente, se ha ido diversificando la economía, con un interesante desarrollo del sector manufacturero, pero aun se mantiene una alta dependencia de los recursos minerales e hidrocarbúricos.

Otro aspecto resaltante del comportamiento de la economía boliviana es la existencia de dos realidades, una correspondiente a un pequeño sector con amplia capacidad para lucrar, aunque con poca capacidad para generar empleo, y otro con limitadas competencias para generar ingresos, pero que da sostén a buena parte de la población económicamente activa.⁴²

Sumada a estas características internas, la economía boliviana ha demostrado verse muy afectada por factores externos, tales como la dependencia de la cooperación, las crisis económicas internacionales y la variación de los precios de las materias primas.⁴³

La reducción de la pobreza ha tenido un enfoque basado en lo social, con un tinte altamente asistencialista, aunque se ha avanzado en el fortalecimiento de la capacidad productiva de las comunidades, con la aplicación de políticas descentralizadoras.

La crisis económica heredada del período dictatorial, y fortalecida en los primeros años del resurgir democrático, llevó a Bolivia a manejar, en 1985, indicadores macroeconómicos negativos, que dieron al traste con el modelo capitalista de Estado imperante hasta ese momento.

⁴² George Gray identifica esta situación en el Informe Temático sobre Desarrollo Humano, "La economía más allá del gas".

⁴³ Como se evidenció ante los denominados efectos de las crisis Dragón (países asiáticos), Tequila (México), Samba (Brasil) y Tango (Argentina), entre 1995 y 2001.

CUADRO N° 2
INDICADORES MACROECONÓMICOS

Indicadores	%
Crecimiento del PIB Real (%)	1,7
Crecimiento del PIB per cápita (%)	3,5
Inflación a Diciembre 1985 (%)	8
Balanza de pagos (US\$ millones 1996=100)	323
Balanza comercial (US\$ millones 1996=100)	60

Fuente: Elaboración propia datos INE, BCB.

Partiendo de este contexto, el principal objetivo de la política económica, desde ese momento hasta el presente, ha sido generar estabilidad macroeconómica; principalmente, en cuanto al control de la inflación, la generación de liquidez, la promoción del uso de la moneda local y la generación de equilibrio en la balanza comercial.

2.2.1 Control de la inflación

El proceso de estanflación,⁴⁴ vivido en la primera mitad de los años ochenta, fue uno de los principales elementos a ser atacados por la “Nueva Política Económica”, promovida por el Presidente Víctor Paz Estensoro. “El énfasis inicial de estabilización se basó en el control de la demanda agregada, un ajuste sustancial en los precios relativos, la apertura de la economía y la adopción de una serie de cambios en las instituciones del Estado. Como marco general del nuevo modelo, se buscó restituir las señales de mercado como principal mecanismo para la asignación de recursos y como herramienta para desarrollar la economía” (Comboni y Delgadillo, 1992).

La inflación correspondiente al período 1980-1985 osciló entre 24% y 8%, según datos del Banco Central de Bolivia y el Instituto Nacional de Estadística; mientras que, en el siguiente quinquenio, regresa a cifras de dos dígitos, alcanzando 18% en 1990.

⁴⁴ Caída del producto y aumento de la inflación.

El segundo proceso de ajustes, iniciado en el año 1993 por el Presidente Sánchez de Lozada, logró mantener la inflación en un dígito, y Sánchez de Lozada pudo terminar su período presidencial con una inflación inferior a 7 puntos porcentuales.⁴⁵ Hasta el presente, la lucha contra la inflación ha sido ganada, lo cual es un factor importante en la lucha contra la pobreza.⁴⁶ Según cifras oficiales del INE, la inflación acumulada hasta agosto de 2006 es de 2.82%, manteniéndose dentro de los parámetros esperados en esta materia.

Un hecho significativo, en cuanto al comportamiento de la inflación, es el impacto que sobre ella han tenido las crisis políticas de agosto-octubre de 2003 y abril-junio de 2005. En ambos casos, se ha apreciado un aumento de la inflación que, al menos, triplica la registrada al inicio del período.

2.2.2 *La política cambiaria*

La crisis de principios de los ochenta, en buena parte, fue generada y sostenida por los errores cometidos con la política monetaria y cambiaria. La implementación de un control de cambios rígido, con una tasa fija, sumados a la “desdolarización” de la economía, pretendieron mantener la liquidez de divisas necesarias para cumplir los compromisos adquiridos en el exterior; sin embargo, su principal logro fue la creación de un mercado paralelo que, sometido a la constante presión por adquirir moneda extranjera, hizo crecer de forma sostenida y vertiginosa la tasa de cambio.

La “primera generación de reformas”, iniciada con el Decreto Supremo 21060, ataca directamente esta situación, estableciendo un régimen de cambio único fluctuante utilizando el sistema de subasta para el intercambio de divisas, además de permitir al sistema financiero nacional operar con moneda extranjera. La entrada en vigencia de una nueva moneda nacional “el boliviano” y la reestructuración del Banco Central de Bolivia⁴⁷ fueron medidas igualmente importantes.

⁴⁵ La tasa de inflación anual para 1993 fue de 9,3%.

⁴⁶ El año 1995 fue una excepción, al subir hasta 12,6%.

⁴⁷ En 1987, se desprendieron del instituto emisor las funciones de fiscalización y se restituyó la autonomía de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras sobre la base de la gerencia del BCB que mantenía esa responsabilidad.

En 1995, y enmarcado dentro de la “segunda generación de reformas”, se promulga la Ley del Banco Central de Bolivia (Ley 1670), en la cual se establece el carácter “autárquico” del mismo, convirtiéndolo en la única autoridad monetaria y cambiaria del país. Esta Reforma ha sido de vital importancia para enfrentar la lucha contra la pobreza, ya que el mantener una política monetaria y cambiaria dirigida por un ente independiente (creíble y transparente, alejado de la confrontación política) permite luchar efectivamente contra la inflación, que atenta directamente contra el débil poder adquisitivo de las grandes mayorías empobrecidas.

2.2.3 El crecimiento económico

Desde el cuarto trimestre de 2004, se puede observar un crecimiento trimestral sostenido por encima del 4%, aunque con una disminución de su intensidad entre el segundo y el cuarto trimestre de 2005, producto de la crisis política, que acompañada de bloqueos y manifestaciones deviene en la caída del Presidente Carlos Mesa y la convocatoria a nuevas elecciones. Dentro de un clima de mayor calma, el primer trimestre de 2006 inicia nuevamente una escalada de 0.65% en relación con el cuarto trimestre del 2005.

Este crecimiento, más que producto de cambios sustanciales en el modelo productivo, se explica por el momento positivo externo de tres sectores de relevante importancia para la economía boliviana: Petróleo Crudo y Gas Natural, Minerales Metálicos y no Metálicos, así como, Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca. Adicionalmente, es significativa una pequeña reactivación del sector manufacturero. En el último trimestre registrado,⁴⁸ Establecimientos Financieros, Electricidad, Gas y Agua han tenido una importante contribución.

El aumento de las exportaciones ha jugado un papel clave en este crecimiento, donde debe resaltarse un interesante grado de diversificación, situación relativamente novedosa en la economía boliviana,⁴⁹ aun cuando la dependencia de los productos tradicionales sigue siendo preponderante. Es menester mencionar que esta

⁴⁸ Enero-marzo de 2006.

⁴⁹ Estos productos se han desarrollado en muchas ocasiones aun cuando este sector presenta escasa infraestructura y rezago tecnológico.

ampliación de los productos exportables, más que ser promovidas por políticas públicas específicas dirigidas al sector, ha sido producto de las condiciones favorables del mercado externo.

CUADRO N° 3
EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS (EN MILES DE BS. DE 1990)

Año	Monto
1993	4 666 959
1997	8 791 271
2002	12 263 748
2003	14 285 699

Fuente: Elaboración propia. Datos INE.

Otro indicador que ha mostrado signos positivos es el correspondiente a la balanza comercial, la cual, hasta el año 2003, siempre había presentado números rojos. A partir de 2004, el saldo comercial es positivo, observándose un incremento favorable entre 2004 y 2005. A pesar de que globalmente el saldo comercial es positivo, aun en algunas zonas geoeconómicas (como la Unión Europea, Japón y Medio oriente) permanece negativo.

Este crecimiento no necesariamente es sostenible en el tiempo, ya que, como hemos expresado en anteriores oportunidades, más que ser producto de condiciones internas creadas para su fortalecimiento, está sustentado en factores primordialmente externos.

La vulnerabilidad frente a los acontecimientos externos se acentúa dado el alto impacto que la inestabilidad política interna genera en la economía nacional. Los conflictos sociales de mayo-junio de 2005 afectaron negativamente el producto bruto interno. Se estima que éstos pudieron haber causado pérdidas por más de US\$ 80 millones, siendo la región occidental la más afectada por los mismos (donde se concentran los mayores niveles de pobreza). En términos del PBI, estaríamos hablando de que el mismo tuvo una caída de 0.30% aproximadamente.

En conclusión, cuantitativamente, los resultados son satisfactorios (crecimiento de PIB, balanza comercial positiva, tipo de cambio y precios estables, aumento de las exportaciones, etc.); sin embargo, cualitativamente, el desarrollo, considerado como

expresaba el Dr. Rolando Morales Anaya, como el “proceso de incrementos sucesivos en las condiciones de vida de todas las personas o familias de un país o comunidad”, aún permanece en condiciones embrionarias.

2.2.4 La pobreza en Bolivia

De acuerdo con la información del censo 2001, cerca del 42% de la población del país es pobre,⁵⁰ lo cual implica que más de 4 600 000 de ciudadanos viven carentes al menos de condiciones mínimas de vivienda, suministro de agua y saneamiento básico, etc. Sin embargo, las cifras pudieran ser aun más desalentadoras, si utilizamos los niveles de ingreso y consumo como elementos de medida, en ese caso, la pobreza (moderada) ascendería hasta 67% en 2003.

CUADRO N° 4
POBREZA MODERADA-EXTREMA (CALCULADA POR EL MÉTODO LÍNEA DE POBREZA) - TOTAL

Indicador	2001		2002		2003	
	Moderada	Extrema	Moderada	Extrema	Moderada	Extrema
Incidencia	64,01	37,04	64,27	36,55	67,3	39,66

Fuente: Elaboración propia, datos INE.

Si seguimos el análisis bajo necesidades básicas insatisfechas, hasta el presente, los resultados más elocuentes en materia de reducción de pobreza los encontramos en las áreas urbanas, donde, entre 1992 y 2001, se ha logrado una disminución de 14%, llevando la misma hasta 39%; mientras que, en el área rural, apenas se ha disminuido en el mismo período en un 4%, manteniéndose la cantidad de personas en estado de pobreza en 91%.

Las conclusiones sobre la evolución de la pobreza en Bolivia dependen en gran medida de la variable que se utiliza para medir el bienestar: si se identifican los cambios en el bienestar por las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en la última década, los niveles de pobreza habrían reducido; sin embargo, cuando se evalúa el bienestar a partir del ingreso o consumo, las medidas de pobreza habrían aumentado en los últimos años” (INE, 2003).

⁵⁰ Utilizando criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Adicionalmente a los preocupantes resultados que muestra la lucha contra la pobreza, Bolivia presenta desalentadores indicadores de desigualdad, con importantes disparidades de acuerdo con el nivel de educación y género, origen étnico, región, etc. Reforzando esta idea, los datos del Informe sobre Desarrollo Humano 2005 nos muestran que el 20% más pobre de la población recibe el 4% de los ingresos del país, mientras que el 20% más rico tiene el 49,1%. En los extremos, el ingreso del 10% que posee mayores ingresos supera en 90 veces el ingreso del 10% de los más pobres. Según el mismo informe, Bolivia se encuentra entre los países más desiguales de Latinoamérica, superando sólo a Paraguay y Chile.

2.2.5 El gasto social

La crisis económica vivida entre 1980 y 1985 hizo que el gasto público en educación y salud sufriera una contracción, que lo llevó a perder 0.6 y 1.36 puntos porcentuales del PIB, así mismo, el gasto social global perdió más del 2% del PIB, comprometiendo seriamente a los más pobres. La política de ajuste estructural, llevada a cabo como parte de la NPE concertada, tuvo efectos rápidos en los indicadores macroeconómicos, pero más lentos en la recuperación de los niveles de gasto social, ya que necesitó de cuatro años para recuperar los niveles de 1980.

En los últimos años, la tendencia ha sido la de focalizar territorialmente las políticas sociales en favor de los más pobres, dentro de la lógica de descentralización políticoadministrativa local, que ha avanzado sostenidamente en Bolivia una vez promulgadas las leyes de Descentralización y Participación Popular. Algunas de las políticas sociales más relevantes son: El Fondo de Protección Social (FPS), el Seguro único de maternidad y niñez (SUMI), el Seguro de desempleo, la Beca Educación, el Bono Solidaridad, el Desayuno Escolar, etc.

3. LAS REFORMAS EN BOLIVIA

Bolivia ha sido la abanderada de la región en lo que a reformas se refiere de acuerdo con los parámetros establecidos en el llamado “Consenso de Washington”. Reformas comerciales, financieras, laborales, tributarias, educativas, de salud, institucionales, del Sector Público y de Pensiones; todas ellas en apenas cuatro períodos presidenciales. La voluntad del sistema político ha sido clara para enfrentar los procesos de reforma, pero que fundamentalmente han tenido una orientación de alto impacto en lo económico y aliviadas con algunos paliativos sociales.

A continuación desarrollaremos algunas de las reformas más importantes y su impacto en la lucha contra la pobreza.

3.1 Las reformas tributarias

Todos los indicadores nos muestran que Bolivia presenta altos niveles de pobreza, tanto por ingreso, como por necesidades básicas insatisfechas; sin embargo, la contribución del ciudadano para el financiamiento del Estado es una obligación en función de la consecución del bien común. El sistema tributario debe ser reflejo, entonces, de esta situación, por lo que el debate sobre este tema se ha presentado sobre la base de cómo lograr la conformación de un sistema que pueda incluir la contribución de todos sin afectar el magro ingreso de los más necesitados, que cree los incentivos necesarios para fomentar la inversión y el crecimiento económico, y que redistribuya justamente lo recibido con el fin de corregir la creciente desigualdad.

Para mediados de los ochenta, la recaudación tributaria cubría, aproximadamente, el 2% del Producto Interno Bruto. Dentro de la NPE, desarrollada por el Presidente Paz Estensoro, la Reforma del Sistema Tributario jugó un importante rol, sustituyendo la extensa cantidad y variedad de impuestos que pechaban a una muy estrecha base de contribuyentes por otro, que redujo sustancialmente el número de los mismos y amplió la base tributaria. Otros factores relevantes de esta reforma fueron: elevar a rango de ley el Código Tributario Boliviano y mejorar la capacidad de la Administración Tributaria para hacerla más eficiente e incrementar la recaudación. Los efectos se hicieron notar, multiplicándose en cinco años (1989-1995) por

cinco la recaudación; mientras que, en diez años, la participación tributaria se elevó hasta seis veces, llegando a ser, en 1996, el 18,1% del PIB, manteniéndose hasta el presente en un promedio de 18,5%.

Es importante resaltar que la existencia de un amplio consenso político, las leves señales de recuperación macroeconómica y el desmoronamiento de los movimientos sindicales fueron elementos fundamentales que facilitaron la aceptación popular de estos cambios en la estructura del sistema tributario.

Para 1994, el crecimiento económico leve pero sostenido de los últimos años no era suficiente para cubrir el elevado costo fiscal que implicaba el paquete de reformas. La capitalización, la reforma educativa, las políticas sociales y, sobre todo, la participación popular requirieron de incrementar la presión tributaria pero en un marco de incentivo a las inversiones.

El sistema tributario en vigencia desde 1986 obtuvo importantes resultados, sin embargo, impuestos como el IRPE (Impuesto a la Renta Presunta de la Empresas) sirvieron como desestímulo a la inversión, promoviendo el endeudamiento y la “doble contabilidad” como mecanismos de evasión tributaria. Al calcularse la base impositiva sobre el patrimonio neto, se alentó la acumulación de pasivos, disminuyendo la inversión de capital propio y la reinversión de las utilidades.

La Ley 1606, de diciembre de 1994, pretende perfeccionar el sistema impositivo cuyo “objetivo principal es la atracción de inversión extranjera directa (IED) mediante la eliminación de las distorsiones tributarias a la libre circulación de factores de producción, particularmente el capital”⁵¹. Entre los cambios más importantes que se incluyen en esta reforma, podemos encontrar el Impuesto Sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)⁵² y el Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)⁵³. Simultáneamente, y dentro del marco de la Ley de Participación Popular,

⁵¹ Sistema Tributario Boliviano. Vice ministerio de Política Tributaria. La Paz, Bolivia.

⁵² Grava a la utilidad resultante de los estados financieros al cierre de cada gestión anual, ajustadas de acuerdo con lo dispuesto en las normas legales.

⁵³ Impuesto que grava la comercialización de derivados de hidrocarburos en el mercado interno, sean éstos producidos internamente o importados.

se trasladan al dominio municipal los Impuestos a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos y el Impuesto Municipal a las Transferencias, los mismos basando el pago de éstos en avalúos fiscales y no en estimaciones.

De forma complementaria con la reforma tributaria, se aprueba, en 1996, la Ley de Hidrocarburos No. 1689,⁵⁴ esta legislación favorece la inversión extranjera en la exploración y explotación de los hidrocarburos. Esta ley es motivo, hasta la fecha, de amplias y profundas discusiones que han tenido un alto impacto social y político, y que colocan puntos de vista encontrados sobre si la misma ha sido favorable o no para las arcas y la soberanía de la nación.

En 2003, un proyecto de reforma impositiva fue presentado por el segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. En esta oportunidad, el clima político marcado por el escasísimo soporte electoral y el fortalecimiento de movimientos sociales, sindicales y originarios, que convergieron en buena parte en un instrumento político, vigorizaron la creciente convicción de que el Estado había perdido su capacidad de gerenciar soberanamente el país, promoviendo violentos hechos en febrero de 2003, en rechazo al proyecto, el cual debió ser retirado antes de su consideración por el Congreso Nacional.

Desde este momento, el incremento de los impuestos y regalías a las empresas transnacionales y la demanda de nacionalización de los hidrocarburos se convertirían en el *leit motiv* de las luchas en las calles y en el Parlamento. Finalmente, en 2005, como producto del mandato del Referéndum de julio de 2004, y tras un prolongado debate parlamentario, se aprobó una nueva Ley de Hidrocarburos, que estableció regalías del 18% sobre la explotación del recurso y un impuesto del 32% a boca de pozo, que eleva al 50% las cargas sobre la explotación del gas; lo cual generó rechazo en las empresas, preocupación en el contexto internacional y oposición en los sectores políticos más conservadores (los cuales argumentan que la misma pone en peligro los esfuerzos de exploración de nuevos pozos y que el ingreso nacional puede verse afectado, ya que las empresas podrían acudir al arbitraje internacional para defender los derechos establecidos en sus contratos).

⁵⁴ Esta ley sustituiría a la Ley 1194 de noviembre de 1990.

En mayo de 2006, durante el gobierno de Evo Morales, se producen nuevos cambios en la legislación sobre hidrocarburos, con la promulgación del Decreto Supremo 28701 (de Nacionalización). Según éste, los campos cuya producción en el 2005 hayan excedido los 100 millones de pies cúbicos por día, deberán distribuir su producción “82% para el Estado (18% de regalías y participaciones, 32% de Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH y 32% a través de una participación adicional para YPFB), y 18% para las compañías (que cubre costos de operación, amortización de inversiones y utilidades)”.⁵⁵

En los últimos años, los impuestos se han convertido en la principal fuente de ingresos del Estado (54% del total),⁵⁶ convirtiéndose en elemento fundamental para el incremento (aún bajo) del gasto social.

En conclusión, las reformas tributarias más exitosas son aquellas que han sido generadas dentro de importantes consensos y apoyo político. El sistema tributario boliviano ha avanzado sustancialmente; aunque persiste una tendencia a mantener impuestos regresivos que afectan a todos por igual, sin distinguir su poder adquisitivo. A pesar de que los bolivianos han desarrollado una mayor conciencia contributiva, la desigualdad y las condiciones de pobreza de buena parte de la población nacional permiten a algunos sectores apelar a la pobreza con el fin de evadir su capacidad contributiva.

3.2 La reforma del sistema judicial

El sistema judicial boliviano presentaba, a principios de los noventa, una manifiesta debilidad que, tanto a los ojos de los ciudadanos, como de los inversionistas, evidenciaba altos riegos y baja calidad, creando un clima de baja confianza en el sistema con los costos que esto acarrea.

⁵⁵ Art. 4, Decreto 28071, del 1 de mayo de 2006.

⁵⁶ Según el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA.

http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/bolivia2005_esp.pdf#search='gasto%20social%20bolivia.

La reforma judicial es asumida como parte indispensable de la segunda generación de reformas estructurales que se orientaron a la modernización del Estado y a la creación de condiciones para el fomento a la inversión. Dentro de este marco, la seguridad jurídica, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos la igualdad de condiciones para el acceso a la justicia fueron elementos conductores del proceso de reforma institucional y legal.

La inquietud de algunos juristas, académicos, medios de comunicación y de la opinión pública, en general, crearon condiciones apropiadas que fueron traducidas en consensos políticos que permitieron incluir importantes innovaciones y modificaciones al sistema judicial dentro de la Ley 1473 de Declaración de la Necesidad de Reforma de 1993. En este mismo año, tras décadas de ausencia, se incorpora, dentro de la estructura del gobierno, el Ministerio de Justicia y se aprueba la Ley de Organización Judicial; la cual, entre otras, especifica los procedimientos para la designación de los magistrados de la Corte Suprema, haciendo más transparente y confiable la designación de los mismos. El renacimiento del Ministerio de Justicia permitió que esta institución coordinara y dirigiera el proceso de reformas, manteniendo una relación cercana con la Cooperación Internacional, que facilitó los recursos para los estudios previos e implementación de las mismas.⁵⁷

En 1994 sería aprobada la reforma al texto constitucional, a través, de la aprobación en el Congreso Nacional de la Ley 1585. Esta reforma constitucional da origen a la creación de dos instituciones de relevante importancia: el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura. Esta decisión cambia sustancialmente la estructura del Poder Judicial, descentralizando en dos nuevas instituciones funciones que antes eran responsabilidad única de la Corte Suprema.⁵⁸ Al Tribunal Constitucional le corresponderá velar por el control del orden constitucional, mientras que el Consejo de la Judicatura “será el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial”.⁵⁹ No menos importante dentro del nuevo organigrama judicial fue la ampliación

⁵⁷ El Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) fueron los principales financiadores de estos proyectos.

⁵⁸ Mantiene todas las funciones jurisdiccionales.

⁵⁹ Art. 122 de la Constitución Política del Estado.

de los órganos auxiliares, con el nacimiento del Ministerio Público, complementando la existencia de otros como la Defensoría Pública. La creación de esta institución tiene alta incidencia pro-pobres, ya que su función es la de defender legalmente a los más necesitados, que no tienen recursos suficientes para acceder a una defensa privada y que son habitualmente privados de su libertad por esta razón.

Los largos años de limitadas o nulas libertades ciudadanas permitieron múltiples abusos y excesos contra los derechos humanos en Bolivia, especialmente, de los más excluidos. Ante esta situación, en diciembre de 1997, se crea la Defensoría del Pueblo, órgano independiente que tiene como misión la defensa y protección de las garantías y derechos individuales y colectivos, tutelados por la Constitución Política y las leyes, al mismo tiempo que vela por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos.

En 1995, con la aprobación de la Ley 1715, se incorpora un nuevo elemento dentro del esquema organizativo del Poder Judicial, nos referimos a la Judicatura Agraria,⁶⁰ otorgándosele jurisdicción y competencia para la resolución de los conflictos emergentes la posesión y derechos de propiedad agrarios (art. 30).

El trabajo legislativo⁶¹ en materia judicial ha sido intenso en los últimos diez años, muestra de esto son: la Ley del Consejo de la Judicatura, Ley del Tribunal Constitucional, el Código de Procedimiento Penal, el proyecto de nuevo Código del Procedimiento Civil, la propuesta de texto legal para los Procedimientos Administrativos, los cambios propuestos en los Códigos de Comercio y Civil; así como, las propuestas en el marco de Mecanismos Alternativos de Resolución de Disputas y de Justicia Comunitaria.

De especial interés para este estudio es el Código de Procedimiento Penal, ya que durante muchos años se presentaron inconsistencias entre los derechos y garantías establecidos en la Constitución y el sistema procesal penal establecido desde 1973, particularmente, con la negación de la presunción de la inocencia. Entre muchos otros aspectos de la reforma del Código, podemos resaltar:

⁶⁰ Se encuentra constituida por el Tribunal Agrario Nacional y los Juzgados Agrarios.

⁶¹ Incluye leyes y proyectos de ley.

- a) La división de funciones de investigación, acusación y decisión.
- b) La incorporación de “jueces legos”, que alienta el sentimiento de inclusión y de comprensión de la justicia y sus procedimientos.
- c) El reconocimiento del derecho consuetudinario.

Sobre este último punto, es importante destacar que, en 1991, se aprobó la Ley 1257, que ratifica, en su artículo único, el convenio 169 de la OIT.⁶² Partiendo de esta ley, la Reforma Constitucional de 1994 incorpora el carácter “multiétnico y pluricultural” del pueblo boliviano, así como el reconocimiento de las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas y la aplicación de normas propias para resolver conflictos, siempre que no atenten contra la Constitución y las leyes. Estos dos antecedentes permiten que en el nuevo Código Penal se reconozcan estos derechos, en el art. 28 (Justicia Comunitaria), art. 113 (Audiencias) y art. 391 (Diversidad Cultural).

Este reconocimiento conlleva al desarrollo teórico y práctico de la llamada “Justicia comunitaria”, definida como aquellas prácticas de resolución de conflictos que nacen de una cosmovisión propia y de los referentes generados por los usos y costumbres de las comunidades. Es estrictamente necesario avanzar en este conocimiento y socializarlo, con el fin de poder establecer vínculos entre la justicia ordinaria y la comunitaria, ya reconocidos en la legislación pero no en la realidad. Actualmente, el Vice-ministerio de Justicia Comunitaria está preparando un proyecto de ley que tiene por objetivo compatibilizar “ambas justicias”. Dos proyectos previos han sido presentados, uno durante la gestión presidencial de Hugo Bánzer y el otro en el período del Presidente Mesa.

Muchos avances se han dado en el sistema judicial boliviano en la última década, sin embargo, las dificultades que ha tenido, por ejemplo, la implementación efectiva del Código Penal, ha hecho que buena parte de los ciudadanos sigan desconfiando del sistema, pensando que el mismo es lento, complicado, costoso y, sobre todo, sesgado a favor de los más poderosos y adinerados.⁶³

⁶² En reunión realizada en Ginebra, el 7 de junio de 1989, el Consejo de Administración de la OIT aprobó el Convenio 169, “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”.

⁶³ En la Auditoría de la Democracia, Informe Bolivia 2006, se muestra que el Sistema Judicial apenas alcanza el 42% de confianza ciudadana, más de 8% por debajo del promedio nacional. También es importante destacar cómo los ciudadanos relativizan el cumplimiento de la ley en función del beneficio que ésta les produzca.

3.3 La reforma laboral

La crisis de principios de la década de los ochenta nos muestra a una empresa privada muy limitada en su capacidad para generar empleo, afectada, entre otras cosas, por la política de inamovilidad laboral y la caída sostenida del ingreso. La desocupación abierta se elevó en menos de 2% en el período 1980-1985, llegando hasta 7,8%; pero esta cifra es engañosa, dado que obvia los más de 100 000 empleos absorbidos por el sector público⁶⁴ (más de 30% del empleo urbano) y el sector informal de la economía (36%).

En las normas establecidas en la Nueva Política Económica (NPE) de 1985, se liberaliza el mercado laboral y se reduce el tamaño del Estado, por lo que la tasa de desocupación se incrementa rápidamente en alrededor del 2%, aunque el mayor crecimiento se da en el subempleo, haciendo que las cifras de desocupación abierta no parezcan tan significativas como las de subempleo. En todo caso en la “Encuestas de Hogares”, realizada en 1989, la tasa de desempleo se ubicaba en 10,4%.⁶⁵

A partir de esta reforma laboral, no se había dado cambios sustanciales hasta mayo de 2006, fecha en la cual se promulga los Decretos Supremos 28699, que deroga el art. 55 del D.S. 21060, y el 39 del D.S. 22407, que consagraban la libre contratación, manteniéndose la desocupación abierta en cifras de un dígito hasta el presente.

Todos los indicadores nos llevan a la conclusión de que se ha incrementado sustancialmente el empleo informal, dadas las condiciones propias del modelo de desarrollo y de los desincentivos que se presentan para el acceso al mercado formal, tales como: barreras legales, de inversión e impositivas, calificación, nivel de conocimiento y manejo de tecnología, etc.

Si bien es cierto que lo laboral formó parte del “paquete de reformas”, es importante destacar que sólo lo hizo en función de la liberalización de la contratación, ya que hasta el presente sigue vigente la Ley del Trabajo, que data del 8 de diciembre de

⁶⁴ Los compromisos adquiridos por el gobierno del Presidente Siles obligaron a un importante crecimiento del sector público, generando dificultades para que el Estado cumpliera con sus obligaciones.

⁶⁵ La exactitud de la información obtenida en las “Encuestas de Hogares” hasta los años noventa es cuestionable.

1942. Esta ley garantiza una buena cantidad de derechos a los trabajadores; sin embargo, en un país con un mercado interno pequeño y capacidad de consumo baja, la carga laboral actual resulta un peso difícil de asumir para los pequeños y hasta medianos empresarios, fortaleciendo los desincentivos para la creación de empleos formales.

Otro aspecto, no menor, ha sido la incorporación activa de la mujer al mercado de trabajo. Desde finales de los años setenta, hasta la fecha, las mujeres han prácticamente duplicado su proporción, llegando, en el año 2000, hasta el 40% de la población ocupada.

En lo concerniente a los salarios, los primeros efectos del D.S. 21060 fueron de una importante caída en los salarios reales. Entre 1989 y 1996, se manifiesta una importante brecha entre el crecimiento del salario de empleadores (49,1%) y obreros (-0,7%), que profundiza la inequidad social y, por supuesto, la pobreza. Igualmente, José Antonio Morales identificaba que “los salarios del gobierno así como las rentas para ciertas categorías de jubilados han quedado en niveles muy bajos”.

En los últimos años, el comportamiento de los salarios ha variado de acuerdo con el grupo ocupacional, pero el total general muestra una ligera disminución. Las mujeres han mostrado importantes incrementos en su ingreso promedio, sobre todo en el grupo correspondiente a “Directivos Públicos y Privados” (+1 021,87) y “Profesionales”. Por otra parte, se ve una caída extrema de las mujeres “operadoras de instalaciones y maquinaria”, quienes, entre 1999 y 2003, han visto caer su ingreso en 85%. El grupo ocupacional más afectado por la disminución de su ingreso es “Servicios y Comercio”, tanto para mujeres como hombres. Este resultado incide directamente en los niveles de pobreza, ya que este sector es uno de los que provee mayor cantidad de empleos.

CUADRO N° 5
INGRESO PROMEDIO MENSUAL SEGÚN SEXO, 1999-2003 (EN BOLIVIANOS)

1999		2001		2003	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
824,67	446,82	764,04	409,64	781,31	444,13

Fuente: INE.

Dentro de la agenda actual, la política laboral básicamente se ha circunscrito a dos temas: el aumento del salario básico y la generación de mayor número de empleos, esto en la lógica de incrementar el ingreso familiar como elemento fundamental en la lucha contra la pobreza. La mayoría de las ofertas electorales efectuadas en cuanto a creación de nuevos empleos han sido demagógicas, lo que ha incidido en su incumplimiento real y ha aumentado la desconfianza de los ciudadanos ante propuestas de este tipo.

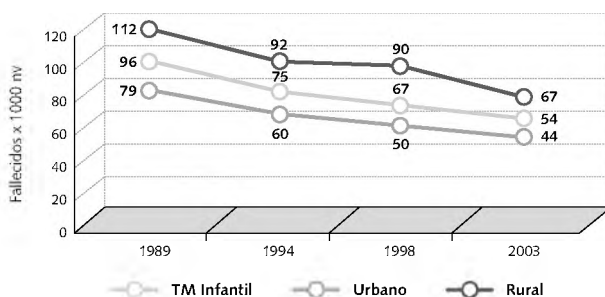
3.4 Las reformas sociales

A pesar de no contar con un gasto social muy elevado (se estima cercano al 5,5% del PIB), el sistema político boliviano ha promovido diferentes políticas sociales con la finalidad de compensar los altos niveles de pobreza que sufre la población boliviana. Para los fines de este estudio, presentamos dos de las políticas sociales más importantes llevadas a cabo en los últimos años y que han tenido un importante impacto en las condiciones de vida de los ciudadanos: el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) y el Bono Solidaridad (BONOSOL).

3.4.1 Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)

Bolivia se encuentra entre los países latinoamericanos con peores indicadores de salud, como ejemplo, podemos mencionar la tasa de mortalidad infantil. Mientras que en la región andina se estimó en el año 2002 una tasa de 31,5 defunciones por cada mil nacimientos (OPS, 2002); en Bolivia el promedio se encuentra por encima de los 50 casos, siendo mucho más grave en las áreas rurales, donde supera los 60 fallecimientos por mil. Estas cifras, según el reporte “Situación de Salud, Bolivia 2004” emanado del Ministerio de Salud y Deporte, implicarían “un rezago de cincuenta años con respecto a los países con tasas más bajas del continente”.

GRÁFICO N° 3
EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD INFANTIL 1999-2003



Fuente: Ministerio de Salud y Deporte. Situación de Salud, Bolivia 2004.

Comparando las defunciones por grupos etéreos, podemos constatar que el porcentaje de defunciones entre los 0 y 4 años de edad alcanza el 8,5% de los casos en el país; incrementándose hasta el 10,20%, si extendemos el grupo hasta los 9 años.

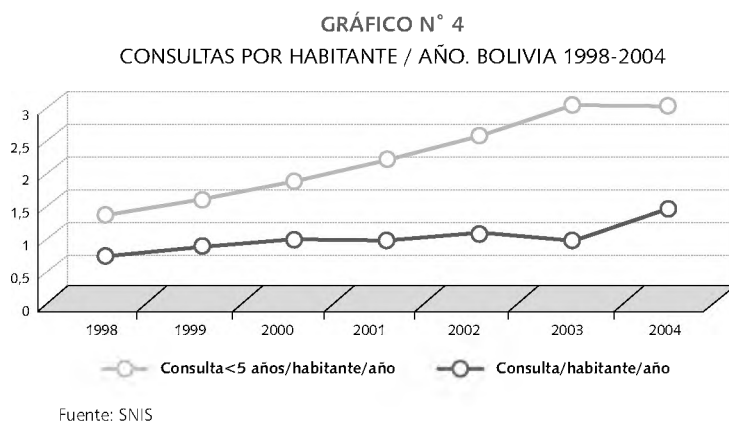
La inequidad en salud, de acuerdo con la región geográfica del país, se hace notoria en los departamentos de Oruro y Potosí, donde los índices superan el promedio nacional. En el mismo orden de ideas, los municipios indígenas presentan tasas de mortalidad infantil por encima de los no indígenas, siendo las etnias quechua y guaraní las más afectadas.

Si los indicadores correspondientes a defunciones infantiles son graves, no son más alentadores los de mortalidad materna. Para el año 2002, el 22% de las muertes maternas ocurrieron durante el embarazo, mientras que en el parto ocurrió el 36% de los fallecimientos y en el puerperio el 42%. En más del 50% de los casos, el fallecimiento se produjo en el domicilio, lo cual nos indica un elevado número de embarazos y partos no atendidos profesionalmente en instituciones de salud.

Dentro de este contexto, y como elemento relevante de la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza, en noviembre de 2002, se aprueba la universalización de los servicios de salud, para mujeres embarazadas (desde el conocimiento del estado de gestación y hasta seis meses después del parto) y para niños menores de cinco años, a través de la promulgación de la Ley del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), pretendiendo convertirse en una de las políticas sociales de mayor impacto que se hayan puesto en marcha en Bolivia con el objetivo de reducir los indicadores de mortalidad infantil y materna.

La misma Ley 2426 crea la Red Nacional de Salud y los Directorios Locales de Salud (DILOS), como máximos responsables “de la implementación del Seguro Universal Materno Infantil, la administración de la Cuenta Municipal de Salud y el cumplimiento de la Política Nacional de Salud”. Estos últimos están conformados tripartidamente, con representantes de la Alcaldía Municipal, el Comité de Vigilancia y el Servicio Departamental de Salud. Esta nueva conformación del sistema de salud, así como el explícito mandato que le da la ley a los gobiernos municipales como implementadores de la misma, profundiza el proceso de descentralización que se ha venido desarrollando con intensidad desde 1994 a nivel municipal, pero deja al nivel meso de gobierno (SEDES)⁶⁷ con una muy limitada independencia del gobierno central y con el control y supervisión del personal de salud.

A pesar de las deficiencias del diseño y de la dificultad para la puesta en marcha efectiva del SUMI, algunos de los indicadores de salud, sobre todo los referidos a cobertura, han mostrado avances significativos en los últimos años.



⁶⁶ Entra en vigencia en sustitución del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SNMN) y del Seguro Básico de Salud (SBS).

⁶⁷ Sistema Departamental de Salud.

En términos generales, la atención a niños menores de cinco años ha venido mejorando levemente en cuanto a control de crecimiento y desarrollo, atención por diarrea y neumonía, cobertura de hospitalización y vacunación. Sin embargo, llama la atención que, a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar la equidad de género en la atención sanitaria, “en el momento de solicitar los servicios de salud las madres siguen dando preferencia a sus hijos hombres” (Ministerio de Salud y Deporte, 2006).

En cuanto a la atención a mujeres embarazadas, en el período inmediatamente posterior al inicio del SUMI,⁶⁸ se alcanzó un 46% de adecuada atención prenatal⁶⁹ y un 57,1% de partos atendidos por personal de salud.⁷⁰ Sin embargo, aún no ha podido ser superada la desigualdad en la atención institucional al momento del parto, según el nivel de pobreza, ya que existe un diferencial de 29% entre las más y menos pobres.

En el “Análisis y recomendaciones sobre el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) dentro del esquema descentralizado del sector salud”, realizado por Adelheid Knäble, para la GTZ, se identifica algunas de las falencias que presenta el sistema, tanto en lo administrativo, como técnico y político social. Las más importantes de ellas referidas a la falta de sistemas eficientes de comunicación y de coordinación entre los actores del sistema, falta de capacitación, fortalecimiento y capacidad de ejecución de los DILOS, así como, la distribución arbitraria de los recursos humanos por parte de los SEDES.

Quizás uno de los aspectos más relevantes se encuentra dentro de las deficiencias políticas, y es que el SUMI es considerado por algunos sectores como una herramienta política, lo que dificulta su implementación en algunos municipios, ya que se piensa que el éxito del mismo puede favorecer a alguna tienda política en especial. Al mismo tiempo, se encuentra algunas dificultades en cuanto a la socialización de los alcances del sistema en áreas apartadas y a una mayor participación de la sociedad civil.

⁶⁸ Cifras correspondientes a los años 2003 y 2004.

⁶⁹ Mínimo de cuatro controles prenatales.

⁷⁰ Datos correspondientes a la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2003.

3.4.2 El Bono Solidaridad (BONOSOL)

Más de medio millón de bolivianos han alcanzado sesenta o más años, de los cuales al menos el 60% se encuentra en condiciones de pobreza. Para atender a este importante grupo poblacional fue diseñado el BONOSOL. En el artículo primero de la ley que da lugar a este Bono para los ancianos se establece que “todos los ciudadanos bolivianos residentes en el territorio nacional que hubieren cumplido veintiún años al 31 de diciembre de 1995, tienen derecho, a partir de los sesenta y cinco años de edad y hasta su muerte, al beneficio anual y vitalicio denominado BONOSOL”, el cual alcanza la suma de un mil ochocientos bolivianos (Bs. 1 800),⁷¹ a ser cancelada en moneda local y en efectivo por las Administradoras de Fondos de Pensiones. Adicionalmente, la misma ley establece un beneficio por Gastos Funerarios, correspondiente al 50% del monto del BONOSOL.

Luego de aprobarse su implementación, según lo establecido en la Ley 1732 de Pensiones de 1996, el 28 de enero de 1998 —durante el gobierno de Banzer—, la Superintendencia de Pensiones anunció al país la suspensión del pago de este Bono, debido a la falta de liquidez para hacerlo efectivo. Quizás como pocas políticas sociales el BONOSOL fue convertido por actores políticos y analistas en un “instrumento electoral” Es así, que luego de un fuerte debate congresal y con el rechazo de la oposición,⁷² se logra aprobar la Ley 2427, con la cual la bonificación será nuevamente reestablecida.

Si bien es cierto que el otorgamiento del BONOSOL ha sido politizado en múltiples oportunidades, no es menos cierto que el apoyo al mismo excede los límites partidarios, generando un amplio sostén popular y haciendo que cualquier retroceso en esta medida produzca rechazo de los sectores más desposeídos.

⁷¹ Para el período comprendido entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2007. A partir del 1 de enero de 2008, y cada cinco años, el monto del BONOSOL será fijado por la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, mediante Resolución fundada en un estudio actuarial basado en el valor de los Fondos de Capitalización Colectiva y la mortalidad de los beneficiarios. Según lo establecido en el art. 4 de la Ley 2427.

⁷² Argumentando, entre otros aspectos, que su viabilidad financiera reposa sobre los recursos de las personas que aportan al Fondo de Capitalización Individual, poniendo en riesgo los aportes al Seguro Social (Jubilación) de más de setecientos mil cotizantes.

“El BONOSOL puede resultar siendo una de las inversiones sociales de mayor impacto para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en Bolivia”, así se expresa Roberto Laserna, quién, además, argumenta que, en al menos un 40% de los casos, éste se destina “a mejorar la alimentación de los miembros del hogar, y el resto se dedica a una gran variedad de opciones que incluyen la compra de semillas mejoradas y animales de granja en el área rural, o libros y material escolar para los niños en el área urbana”.

En el mismo orden de ideas, y complementado la afirmación previa, HelpAge Internacional hace referencia al alcance del BONOSOL en un artículo publicado el 13 de agosto de 2003 titulado “The Bonosol: making a difference”;⁷³ y en el cual Manuel Choque Palla⁷⁴ indica que “comparto el dinero con mi familia, especialmente mis nietos. Ellos siempre necesitan libros para la escuela y ropa, los ayudo cuando puedo”.

El Estado boliviano ha erogado en el período 2003-2005 un aproximado de 2 272 millones de bolivianos por concepto de BONOSOL. Si bien es cierto que es una inversión aparentemente improductiva, como ya se mencionó líneas arriba, alguna parte de esta bonificación es dedicada en áreas rurales a la compra de semillas, herramientas y otros elementos lo que multiplica su valor. Es también importante resaltar que este beneficio, en promedio, ha sido aprovechado por un número creciente de mujeres, lo cual tiene un mayor impacto en la reducción de pobreza, dado el carácter de jefe de familia de muchas de ellas.

CUADRO N° 6

BOLIVIA: BENEFICIARIOS DEL BONOSOL, POR SEXO AL 31 DE DICIEMBRE 2003-2005

Año	Casos	Miles Bs.	Hombres	Miles Bs.	Mujeres	Miles Bs.
2000	411 053	739 895	182 031	327 656	229 022	412 240
2003	410 023	738 041	210 251	378 452	199 772	359 590
2004	440 904	793 627	194 845	350 721	246 059	442 906

Fuente: Elaboración propia. Datos INE / (p) Preliminar

⁷³ <http://www.helpage.org/News/Latestnews/2003/@24920>.

⁷⁴ Campesino de Torería, población ubicada en el norte del departamento de Potosí, una de las regiones más pobres del país.

Geográficamente, el departamento de La Paz (32,02%) es el que presenta un mayor número de casos, siendo apenas superado por la sumatoria de los departamentos de Cochabamba (18,38%) y Santa Cruz (15,98%).

Los casos reportados no cubren la totalidad de los adultos mayores que satisfacen los requisitos exigidos por la ley, ya que se estima que aproximadamente un 8,5% de los candidatos a cobrar el BONOSOL no lo pueden hacer, ya que carecen de documentos de identidad que puedan acreditar su edad. Otro aspecto que merece atención son las largas distancias que, en algunos casos, los beneficiarios deben recorrer hasta los puntos habilitados para el pago de la bonificación, sobre todo, en áreas rurales donde se encuentra el 9,2% de los mayores de 60 años, según cifras del Viceministerio de Juventud, Niñez y Tercera Edad.

En todo caso, el BONOSOL representa, actualmente, una de las políticas sociales más consolidadas en el sentimiento popular, pues incide directamente en los ingresos de las familias bolivianas más desposeídas y disminuye el impacto negativo de las condiciones de pobreza en que vive buena parte de la población.

3.5 Las políticas de inclusión

3.5.1 *La Ley de Cuotas*

La lucha femenina por lograr equidad se remonta a varias décadas; sin embargo, no es sino hasta 1952, con la Revolución Nacional que impulsa el “Voto Universal”, que las mujeres bolivianas adquieren en el derecho a voto ⁷⁵ y con éste, el acceso al ejercicio de sus derechos políticos, iniciando un largo camino que, a pesar de los avances, no ha dejado de presentar dificultades para su acceso al poder.

En la década de los noventa, en la mayoría de los países latinoamericanos, inspirados por las iniciativas de equidad de género y participación política desarrolladas en

⁷⁵ Una experiencia previa se dio en la segunda mitad de la década de los cuarenta, pero sólo para un grupo selecto de mujeres, quienes pudieron ejercer el sufragio en elecciones locales.

los países nórdicos, se comenzó a debatir la posibilidad de implementar mecanismos de discriminación positiva que permitieran la incorporación de un mayor número de mujeres en candidaturas a diferentes niveles. Es así como, a partir de 1996, en Bolivia, ante la ardua labor de la Subsecretaría de Asuntos de Género y otras organizaciones femeninas, se inicia el debate sobre la incorporación en la legislación electoral de algún artículo que fomente la equidad de género en la participación política.

El trabajo conjunto de mujeres organizadas en el Foro de Mujeres Políticas⁷⁶, la Asociación de Concejalas de Bolivia y la Unión de Mujeres Parlamentarias, entre otras, utilizaron su calidad de actrices en la toma de decisión para poner en la palestra, de manera más contundente, el tema. “El gran acierto que tuvo la subsecretaría fue trabajar con organizaciones de la sociedad civil en este tema, vinculándose con mujeres de partidos políticos”.⁷⁷ Este hecho les permitió combinar varios elementos: conocimiento técnico, teórico, experiencia y, fundamentalmente, compromiso. Es de resaltar que, más allá de las banderas partidarias o diferencias ideológicas, se lograron los consensos necesarios para impulsar cambios en la legislación electoral.

Después de largas discusiones, y aprovechando la corriente reformista del país, el Foro Político de Mujeres demanda la reforma del art. 60 de la Constitución Política del Estado, pero el pleno de la Cámara de Diputados rechaza esta propuesta. No es sino después de innumerables audiencias con jefes de partidos políticos, con autoridades nacionales y ante la presión de la sociedad civil, más que por convicción propia, que, en 1997, se aprueba en el Congreso Nacional la Ley de Reforma al Régimen Electoral N° 1984, en la cual se establece el 30% de participación obligatoria de mujeres en las listas de candidatos (art. 112 inc. 2). Dos años más tarde, se incorporará en la Ley de Partidos Políticos la obligatoriedad de rechazar en los estatutos partidarios cualquier tipo de discriminación, incluyendo la de género, y la asignación de una cuota del 30% en todos los niveles de dirección.

⁷⁶ Las fuerzas políticas que lo integraban eran: ASD, MIR, ADN, MNR, UCS, CONDEPA, MRTK, MBL y Bolivia Insurgente, además de algunas independientes. Posteriormente, el Foro de Mujeres Políticas fue ampliado a organizaciones de la sociedad civil y denominado Foro Político de Mujeres.

⁷⁷ Entrevista hecha a Diana Urioste, ejecutiva de la “Coordinadora de la Mujer” (PNUD, 2003).

⁷⁸ Reglamenta la distribución de escaños parlamentarios.

Las elecciones municipales han servido para incrementar sustancialmente el número de mujeres en cargos de elección popular en todo el país, por ejemplo, entre los procesos electorales municipales de 1995 y de 1999 se duplicó la cantidad de concejales titulares electas a nivel nacional. Sin embargo, aún con este incremento, los resultados no han traducido la cuota de candidaturas en representación efectiva. Otros aspectos aún no resueltos son: la ubicación en las “franjas de seguridad” de las listas y las constantes presiones a que son sometidas las mujeres electas, que incluyen el uso de la violencia política, que las induce en algunos casos a renunciar a sus cargos.

CUADRO N° 7
CONCEJALAS TITULARES ELECTAS

1995	1999
128	256

Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, 2002.

Un nuevo incremento, en lo que a cuotas de género se refiere, se produjo como efecto de la Reforma Constitucional de 2004, que desmonopoliza la representación política y que da paso a la promulgación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, en la cual se establece la equidad de género en la confección de las listas, elevando hasta el 50% el porcentaje de mujeres candidatas.

En referencia a los procesos electorales nacionales para miembros del Congreso Nacional, se percibe un importante incremento a partir de 1997 de curules obtenidas por mujeres. En todo caso, es importante mencionar que, en las elecciones legislativas de 2005, el número de mujeres titulares ⁷⁹ disminuyó levemente, rompiendo el ritmo ascendente que se mostraba desde 1993. Además de ello, el avance más reciente de la lucha de las mujeres por una mayor participación política se produjo con la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, que establece mecanismos para garantizar la presencia, al menos, de un tercio efectivo de mujeres electas como constituyentes.

⁷⁹ Los totales entre titulares y suplentes fueron superiores a los de las elecciones de 2002.

CUADRO N° 8
CONGRESISTAS Y ASAMBLEÍSTAS

Legislativa 2005	Constituyente 2006
23 ⁸⁰	86 ⁸¹

Fuente: Instituto Nacional Democrata (NDI).

Los mecanismos de discriminación positiva implementados, así como más de una década de legislación pro equidad⁸² han contribuido de forma importante a empoderar a las mujeres, logrando cada vez una mayor participación política activa y comprometida, a pesar de algunos preconceptos culturales que la dificultan. Es por ello necesario profundizar mucho más en el enfoque de género de la normativa legal, así como, en el control y vigilancia del cumplimiento de la misma, como condición indispensable para un salto, no sólo cuantitativo, sino también cualitativo, en la equidad entre hombres y mujeres.

3.5.2 El Diálogo Nacional

Transitar de una democracia representativa a una participativa e incluyente ha sido uno de los más importantes desafíos que ha tenido que enfrentar el sistema político boliviano, particularmente, a partir de mediados de la década de los noventa.

En ese marco, la idea de un grupo de intelectuales permitió que, en 1997, el entonces Presidente Bánzer convocara a un importante proceso participativo denominado Diálogo Nacional, que funcionó como punto de encuentro y generación de consensos entre los más variados sectores nacionales.⁸³ El Diálogo contó con el apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional, especialmente del PNUD, que

⁸⁰ Sobre 157 congresales: una de 27 senadores y 22 de 130 diputados. Es importante señalar también que los nuevos prefectos electos en diciembre de 2005 son hombres. Fuente: Corte Nacional Electoral.

⁸¹ Sobre un total de 255 constituyentes electos.

⁸² Entre otras: La Ley de Participación Popular; la Ley de Reforma Educativa; el Decreto Supremo N° 24864, de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; la Ley 996 de Reformas al Código de Familia; la Ley de Municipalidades N° 2028, en su art. 8 inc. 14, 19 y 22; El Código Niño, Niña y Adolescente; la Ley 2120, que ratifica la Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Civiles a la Mujer, etc.

⁸³ Sindicatos, Iglesia, Movimientos Indígenas, Campesinos, Organizaciones Femeninas, Intelectuales, Medios de Comunicación, Fuerzas Armadas, Partidos Políticos, Poderes del Estado, etc.

coordinó el proceso. El debate se dio en cuatro comisiones o mesas de trabajo que abarcaron otros tantos pilares fundamentales: Equidad (pobreza, educación, salud, etc.), Oportunidad (crecimiento económico, modelo de desarrollo), Dignidad (excedentes de coca, desarrollo alternativo) e Institucionalidad (modernización de la Administración Pública y Reforma Judicial). Las conclusiones de este proceso de debate, discusión y consulta que contó con la participación de más de dos centenas de representantes se plasmaron posteriormente en el llamado “Plan Operativo de Acción” que señalaba las líneas maestras del gobierno nacional hasta el año 2002.

Uno de los acuerdos logrados se enfocó en viabilizar la continuidad de este esfuerzo participativo, cuestión que se logra en el año 2000, con la promulgación de la Ley N° 2235, que institucionaliza el Diálogo, estableciéndolo como “mecanismo permanente de participación social en el diseño, seguimiento y ajuste de las políticas destinadas a la reducción de la pobreza” (Ley N° 2235, art.1, inc. F).

Las críticas más relevantes al proceso desarrollado en 1997 correspondieron al hecho que los participantes fueron representantes nacionales de las diferentes organizaciones, resultando excluidas las bases mismas. Tomando en consideración esta situación, y aprovechando la coyuntura internacional,⁸⁴ el Diálogo 2000 se realizó de forma más amplia y participativa en tres niveles: municipal, departamental y nacional, contando nuevamente con la coordinación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Secretaría Técnica creada para tal fin.

Las estructuras locales desarrolladas por la Ley de Participación Popular y la experiencia obtenida de la praxis de la misma permitieron que las mesas municipales contaran con una amplia participación, legitimando sustancialmente el proceso de discusión de la agenda social (prioridades y asignación de recursos). Dos agendas adicionales fueron consideradas de forma simultánea: la política (lucha contra la corrupción y gestión de gobierno) y la económica (crecimiento). La síntesis de estas tres agendas, lograda en mesas redondas nacionales, dieron origen a la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza (EBRP); que establece las líneas básicas

⁸⁴ La asignación de los recursos HIPC exigía la presentación de una Estrategia de Reducción de Pobreza, por lo que este Diálogo centró su atención en cómo promover el crecimiento económico y reducir la pobreza.

de acción pro-pobres, así como, las áreas, montos y forma de distribución de los recursos de condonación de la deuda, que debían orientarse a medidas destinadas a aminorar la pobreza de acuerdo con las condiciones establecidas por los organismos internacionales.

Entre los elementos más importantes contenidos en la EBRP están: la designación de los municipios como los agentes principales de la lucha contra la pobreza; la distribución de los fondos HIPC II, de acuerdo con criterios de pobreza basados en indicadores censales; el fomento de la productividad local; la institucionalización de mecanismos de control social; y la profundización de la descentralización.

Cumpliendo con la institucionalización del proceso, que establece plazos trianuales para su realización, en 2003, se da inicio al Diálogo Nacional Bolivia Productiva; sin embargo, los conflictos sociales acontecidos en el país, y que derivan en la renuncia del Presidente de la República, hacen que éste culmine en 2004. La metodología implementada fue similar a la de 2000, dividiéndose en cuatro etapas (pre-diálogo, mesas municipales, departamentales y nacional).

En la etapa nacional se definió ocho ejes que representan la estrategia productiva nacional: Agroindustria, Turismo y Artesanía, Manufacturas, Minería, Industria Hidrocarburífera, Biodiversidad, Desarrollo Forestal, Zonas Francas y Corredor Bioceánico. Los resultados consensuados y aprobados en la plenaria deben ser incluidos en la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza elaborada en 2000, con el fin de enriquecerla y actualizarla.

El Diálogo Nacional, en sus tres versiones realizadas, se ha convertido en uno de los mecanismos más relevantes de inclusión y de participación que se hayan desarrollado en el país, logrando que el esfuerzo de la sociedad civil y el sistema político diseñen conjuntamente estrategias que coadyuven en el proceso de reducción de los altos niveles de pobreza que se evidencian en el país. Sin embargo, aún falta un trecho por avanzar, toda vez que dichos consensos no necesariamente se han traducido en políticas públicas. Además, si, en 1997, la limitada participación de representantes locales debilitó las conclusiones del proceso, en 2004, la notoria ausencia del liderazgo político (fundamentalmente partidos políticos) debilitó la socialización e implementación de los acuerdos logrados.

3.6 La descentralización en Bolivia

La disputa regional ha sido una de las constantes en Bolivia, desde su fundación como República en 1825. Diferentes episodios, incluida una Guerra Federal (1899), dieron cuenta de esta tensión irresuelta en torno a la centralidad del poder. Esta demanda ha estado en el centro de la agenda de movimientos cívicos y se posesionó como un tema relevante en los primeros años de democratización. Pero no es sino a principios de los años noventa, y con la posterior aprobación de las leyes de Participación Popular (1994) y de Descentralización Administrativa (1995), que se producen avances en este sentido. Es a partir de ese momento que el debate sobre la descentralización vuelve a colocarse activamente en la agenda nacional e inclusive llega a ser discutido en 1992, en la Cámara del Senado del Honorable Congreso Nacional. Sin embargo, la hipersensibilidad y las dudas que el sistema partidario tenía sobre el tema impidieron la aprobación de legislación al respecto.

No mucho tiempo después, en un período gubernamental signado por un amplio apoyo electoral y por la conformación de una fuerte coalición de gobierno, se repiensa el tema y en 1994, se abre formalmente el camino de la descentralización en Bolivia vía municipios. Con la aprobación de la Ley de Participación Popular, el gobierno de Sánchez de Lozada deja a un lado la propuesta de descentralización departamental discutida en años anteriores, creando casi doscientos nuevos municipios, a los cuales le son transferidas competencias y recursos, pero manteniendo el nivel meso (departamental) de gobierno, bajo el control del gobierno central. Esta decisión, a la postre, sentaría las bases para que casi una década después se inicie el desarrollo de un nuevo sistema político y partidario en Bolivia.

Con esta Ley, el Estado boliviano, prácticamente inexistente para la mayoría de los ciudadanos que habitaban las áreas rurales, se hace presente, entregando recursos económicos⁸⁵ e insumos a los gobiernos locales, reconociendo jurídicamente a organizaciones territoriales de base, a organizaciones campesinas e indígenas y juntas vecinales, que se vieron empoderadas sociopolíticamente, es decir, con capacidad de ejercer control social⁸⁶ y de intervenir directamente en la elaboración de los Planes Operativos Anuales y Planes de Desarrollo Municipal.

⁸⁵ Se establece la Coparticipación Tributaria, que transfiere el 20% de los ingresos tributarios y aduaneros para los municipios.

⁸⁶ La Ley 1551 crea, en su art. 10, los Comités de Vigilancia, como instrumentos de control ciudadano sobre los gobiernos locales.

Un año después, en 1995, se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa, que no hace más que reforzar la lógica establecida por la Participación Popular y define a las Prefecturas como ser apéndices ejecutores del gobierno central en los Departamentos; ya que mantiene la existencia de un Prefecto designado por el Presidente de la República, cuya función primordial es la de fomentar las relaciones del gobierno central con los municipios, estableciendo mecanismos de coordinación entre las políticas nacionales y locales, así como, para la inversión y gestión compartida.

Los conflictos existentes entre la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, y un debate de ideas aún no resueltas sobre el rol y funciones de ambos niveles de gobierno, no ha permitido un trabajo conjunto, coordinado, efectivo y eficiente; y, por el contrario, ha fomentado luchas de poder y de intereses políticos, que se convierten en desincentivos para atender programas locales y departamentales en favor de los más pobres. La articulación entre gobiernos departamentales y municipales es una de las tareas pendientes de la descentralización en Bolivia, más aún cuando la descentralización política-administrativa departamental, abanderada en el presente bajo la demanda de autonomías, se encuentra en un lugar protagónico dentro de la agenda política actual.

El proceso descentralizador incluyó a la participación como elemento indispensable y referente de su democracia, fortaleciendo la ciudadanía social y política de los más olvidados y empobrecidos. Sin embargo, la inclusión económica no corrió la misma suerte en el marco de programas de reformas estructurales, de reducción del estado y de fuerte presencia del mercado como promotor del desarrollo económico.

Los cambios producidos con la municipalización del territorio, la movilización y fortalecimiento de grupos de interés (sobre todo en áreas rurales y periurbanas), el empoderamiento de movimientos sociales, el reconocimiento jurídico de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), y la debilidad del nivel departamental como referente para la generación de consensos, entre otras, modificaron rápida y profundamente la lógica de intervención política en el país, situación que no guardó correspondencia con la capacidad de adaptación del sistema partidario tradicional al nuevo esquema; contribuyendo al deterioro de la imagen de estas instituciones y al fortalecimiento de una matriz de opinión que piensa que estos son dispensables para el correcto funcionamiento de un Estado democrático.

3.6.1 *Autonomías*

Buena parte de la discusión sobre descentralización se ha centrado en la necesidad de tener gobiernos regionales “autónomos” que permitan la administración propia de recursos, la cancelación del centralismo y el avance en la inclusión efectiva de aquellos departamentos históricamente excluidos. Esta lucha ha sido adelantada más desde la sociedad civil organizada (particularmente, desde los comités cívicos), que desde el propio sistema partidario.

Luego del triunfo en 1994 de la lógica descentralizadora local, la lucha por las autonomías departamentales baja su intensidad y sólo renace seriamente a partir de 2003, en medio de un claro enfrentamiento entre una agenda de cambios políticos planteada desde el occidente del país (fundamentalmente inspirada por la convocatoria a una Asamblea Constituyente con poderes “refundacionales”, que permita la descolonización del país con la inclusión efectiva de las mayorías indígenas y de sus usos y costumbres) y otra, defendida por sectores de la denominada “media luna”,⁸⁷ (con énfasis en el desarrollo regional con un mejor aprovechamiento de los recursos departamentales, la disminución del ineficaz centralismo y la defensa de la existencia en el país de identidades culturales diferentes a las indígenas andinas). Es decir, la discusión autonómica incluye tres grandes ejes: económico, identitario y político.

La Reforma Constitucional de 2004 establece la posibilidad de convocar consultas populares o referendos para temas de interés nacional, departamental o municipal; bien sea por disposición del Ejecutivo Nacional, del Congreso Nacional⁸⁸ o por la voluntad popular expresada en firmas de ciudadanos recogidas para tal fin dentro de las exigencias establecidas en la legislación vigente.⁸⁹ Este último mecanismo fue puesto en marcha por el departamento de Santa Cruz, habilitando así la convocatoria a un Referéndum Autonómico como resultado del mandato de un Cabildo realizado en enero de 2005. Pero no será sino un nuevo acuerdo político en el Congreso Nacional el que permita la realización simultánea de un Referéndum Autonómico Vinculante Departamental y la elección de miembros de la Asamblea Constituyente.

⁸⁷ Formada por los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija.

⁸⁸ Previa aprobación por dos terceras partes de los congresistas.

⁸⁹ Corresponde al 6% del padrón electoral nacional, al 8% del departamental o al 10% del municipal, dependiendo de la convocatoria.

Los resultados de la votación del 2 de julio de 2006 reforzaron la división territorial del país triunfando el SÍ a las autonomías en los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, mientras que los cinco departamentos restantes votaron negativamente en la consulta. Es importante resaltar que el acumulado nacional fue favorable al NO en un 57,6%, mientras que el SÍ alcanzó un apoyo popular del 42,4%.

CUADRO N° 9
RESULTADOS DEL REFERÉNDUM 2006

Departamento	Sí	No
La Paz	26,56	73,44
Oruro	24,52	75,48
Cochabamba	36,96	63,04
Pando	57,69	42,31
Santa Cruz	71,12	29,88
Chukisaca	37,8	62,2
Potosí	26,88	73,12
Beni	73,83	26,17
Tarija	60,80	39,20
Total	42,4	57,6

Fuente: Elaboración propia. Datos CNE.

La continuación de esta discusión se dará en el marco de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente y será uno de los ejes fundamentales sobre los cuales se redactará el nuevo texto constitucional; sin embargo, la consideración de este tema no será fácil, ya que la división del país en torno a la pertinencia o no de avanzar a un sistema autonómico departamental dificulta los consensos, sobre todo, considerando que el Gobierno Nacional y la bancada mayoritaria en la Asamblea hicieron abierta campaña a favor del NO.

Los partidos políticos tradicionales, que históricamente no promovieron activamente la descentralización departamental, hoy, son defensores de la misma y trabajan conjuntamente con organizaciones cívicas en función de su consolidación, con el fin de generar un sistema de pesos y contrapesos regionales en la nueva configuración política del país. Este podría ser un buen escenario para que los actores políticos, actualmente desprestigiados, puedan demostrar su capacidad de intermediación, representación y de gestión pública, con el objetivo de retomar la confianza ciudadana.

4. PARTIDOS POLÍTICOS Y AGENDA PRO-POBRES

La democracia exige que los partidos políticos definan claramente su propuesta de gobierno y la expongan ante la ciudadanía permanentemente, pero con mayor intensidad durante los procesos electorales.

En Bolivia, la competencia política y la sana discusión de diferentes aproximaciones sobre cómo resolver los problemas que aquejan al país se han venido desvaneciendo con el tiempo, haciendo muchas veces imperceptibles para los electores las diferencias entre las propuestas de los candidatos.

A partir de las movilizaciones de abril de 2000 y, luego, con las Elecciones Generales de 2002 y la crisis de octubre de 2003, que derivó en la renuncia de Sánchez de Lozada, el debate político nacional se ha polarizado, fundamentalmente, en torno a tres grandes áreas temáticas: el rol del Estado, la nacionalización de los hidrocarburos y las autonomías departamentales.

En el caso del primero de ellos, hay un reconocimiento generalizado entre las principales tiendas políticas sobre la necesidad de fortalecer al Estado, superando el modelo iniciado en 1985 (centrado en el mercado) y profundizado a partir de 1994. Sin embargo, no todo es consenso en ese sentido, ya que hay visiones que van desde un Estado “protagonista central del desarrollo nacional”, con intervención directa del mismo en varios sectores, hasta posiciones que le asignan un rol fortalecido, pero limitado a garantizar la equidad social y la unidad nacional.

La nacionalización de los hidrocarburos, si bien tiene un amplio apoyo ciudadano y político, es fuente de controversia en cuanto a su alcance, partiendo de las diferentes lecturas que se hacen del término “nacionalización”, de las posibles violaciones del estado de derecho y del debilitamiento de la exploración de nuevos campos ante la falta de suficiente inversión nacional e internacional en el área. Los principales consensos se encuentran en la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos por el Estado y en la necesidad de que el país participe protagónicamente de las ganancias del sector a través del incremento de impuestos y regalías.

Las autonomías departamentales son el otro elemento de discordia dentro de las diferentes propuestas: en unos casos, son vistas como un instrumento de fortalecimiento de la democracia y de avance en el desarrollo de las regiones en función de

su vocación productiva, de sus capacidades y de su propia identidad cultural; mientras que, en otros, se les identifica con procesos divisionistas, de reciclaje de actores políticos tradicionales y de dominio de la oligarquía económica. A pesar de todas estas diferencias, el concepto de descentralización política-administrativa, en diferentes intensidades e identificada con diferentes espacios territoriales, está presente en todas las propuestas.

Sin lugar a dudas, la reducción de la pobreza ha sido el centro de las propuestas de todos los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en competencia en las Elecciones Generales de diciembre de 2005; sin embargo, éstas son poco específicas y parecen ser más retóricas que prácticas.

La constante mención en los Programas de Gobierno a los más pobres, los más necesitados y los excluidos, entre otros términos, hace que, en apariencia, el contenido pro-pobres de los mismos sea elevado. Pudiéramos aquí encontrar el primer consenso entre las propuestas de las diferentes tiendas políticas, por lo menos de las cuatro que recibieron mayor apoyo popular y que concentraron más del 80% de la votación.

CUADRO N° 10
MENCIONES A LA POBREZA (PARTIDOS POLÍTICOS)

MAS	PODEMOS	UN	MNR
Mejorar la calidad de vida. Reducción de desigualdades y pobreza. Cambio del patrón de desarrollo para reducir los altos niveles de pobreza y degradación.	Propuesta para los que sufren las consecuencias de la pobreza. Modelo de Estado que priorice la atención a los más pobres. Políticas destinadas a reducir la pobreza.	Reducir la pobreza. Trabajo en favor del 70% más pobre de la población. Aumento de las exportaciones para reducir la pobreza.	Mejorar la calidad de vida. Reducir la pobreza. Beneficiar a los sectores sociales más necesitados.

Fuente: Compilación de Programas de Gobierno. Elecciones 2005. FUNDEMOS

Las propuestas en relación con las estrategias de reducción de pobreza mantienen también la posibilidad de adelantar un trabajo conjunto entre las fuerzas políticas del gobierno y de la oposición, ya que, en la mayoría de los casos, se apela a mejorar la capacidad de producción y generación de ingresos como elemento conductor de las políticas públicas en función de los pobres.

Sin embargo, la agenda nacional sigue estando más centrada en los asuntos políticos que sociales o económicos, por lo que los acuerdos en favor de los pobres se ven afectados por la intensa lucha por el poder político.

CUADRO N° 11
REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESIGUALDAD (PARTIDOS POLÍTICOS)

MAS	PODEMOS	UN	MNR
Ley de promoción a las Microempresas y Productoras. Sistema de seguridad social solidario y universal. El Estado como centro del desarrollo nacional, impulsando generación de empleo, reducción de las desigualdades y de la pobreza. Rechazo a la flexibilidad laboral. Condonación total de la deuda para apoyar los programas de reducción de pobreza.	Apoyo al sector productivo para crecer, aumentar exportaciones y generar empleo. Desarrollar Programas de mejoramiento de barrios, capacitación y formación de la población joven, con un programa agresivo de provisión de servicios públicos. Políticas de subsidios. Apoyo a las micro finanzas, acceso al crédito para los más pobres.	Mayor responsabilidad social de las empresas. Aumento de las exportaciones para reducir la pobreza. Creación de 5000 empresas populares. Inversión de 1000 millones de dólares en proyectos productivos, creando la Corporación Regional de Fomento al Productor. Lucha contra la exclusión económica de los pueblos indígenas.	Creación de Org. Productivas Populares. Dinamización de la economía local, asignando \$1,275 millones para financiar programas de Participación Productiva. La totalidad de los recursos de condonación de la deuda para Participación Productiva Generar excedentes y empleos para derrotar la pobreza.

Fuente: Compilación de Programas de Gobierno. Elecciones 2005. FUNDEMOS

Asimismo, no se presentan mayores diferencias en las propuestas tributarias, todos coinciden en asegurar el incremento de ingresos por hidrocarburos, la diferencia está en el porcentaje de incremento y en el procedimiento con el que se implementará; que difiere entre decisiones unilaterales del gobierno nacional, hasta salidas consensuadas haciendo referencia directa al respeto de la seguridad jurídica. Curiosamente, el único programa de gobierno que menciona abiertamente un menú impositivo es el del actual partido de gobierno, el MAS, el cual, entre otros, considera la puesta en marcha de un impuesto a los ingresos.

CUADRO N° 12
POLÍTICA TRIBUTARIA (PARTIDOS POLÍTICOS)

MAS	PODEMOS	UN	MNR
Exoneración de impuestos a las cooperativas indígenas. Aumento de impuestos y regalías a las empresas petroleras. Creación de impuesto al ingreso. Políticas e incentivos fiscales al sector productivo de la economía nacional, bajo el principio de la neutralidad. Nueva Ley Tributaria o modificaciones a la actual, que elimine la exención del impuesto a las transacciones en las actividades del sector hidrocarburífero y minero. Impuesto a los juegos de azar.	En el marco de la Autonomía, cada Departamento será coresponsable con el Gobierno Central de la recaudación de impuestos nacionales. Exoneración total de impuestos a las instituciones de micro finanzas que se establezcan en municipios alejados. 50% para campos grandes, los pequeños a una tasa menor. Revisión de incentivos para la inversión. Seguridad jurídica.	Asegurar efectivamente 50% de los ingresos por hidrocarburos. Incremento de impuesto y regalías a la explotación minera. Trato especial a los pequeños productores en el pago de regalías. Incentivos para productores mineros que fundan sus minerales. Seguridad Jurídica.	Con la subida de los precios internacionales del gas y el petróleo, el incremento a la tributación es irrenunciable. Estabilidad jurídica.

Fuente: Compilación de Programas de Gobierno. Elecciones 2005. FUNDEMOS

Los indígenas y las mujeres recibieron prioridad a la hora de identificar algunas políticas destinadas a la inclusión, en el caso de la juventud, no hay propuestas tan claras. PODEMOS y el MAS hacen referencia directa al reconocimiento de las autoridades originarias pero con algunos matices de profundidad. En este tema, los consensos son más difíciles de alcanzar aunque superficialmente pareciera que no hay mayores diferencias.

CUADRO N° 13
POLÍTICAS DE INCLUSIÓN (PARTIDOS POLÍTICOS)

MAS	PODEMOS	UN	MNR
Representación y participación de las naciones indígenas en los entes de gobierno regional como general del Estado, cámara alta, baja, ministerios. Autoridades de los pueblos originarios (Chaco, Amazonía y del Ande), se convertirán en autoridades públicas teniendo representación del Estado Nacional. Entrega de documentos de identidad a los ciudadanos, particularmente del campo, para una mayor y mejor integración a la sociedad. Implementará el enfoque de género como eje transversal. Propone acciones integrales entre hombres y mujeres `chachawarmi/ cuimbaycuna , kariwarmi, para la descolonización social y cultural, reconociendo la diferencia. Programa para la consolidación del Empleo femenino.	Reconocimiento de las formas de organización originarias. Creación de Municipios Indígenas o fortalecimiento de las TCOs. Desarrollo de programas de capacitación y formación para jóvenes de las áreas peri-urbanas y rurales marginales. Crear una oficina especial en el Ministerio del Trabajo encargada de promover el trabajo de las mujeres y de evitar que se practiquen tratos discriminatorios. Políticas de discriminación positiva en el acceso a los cargos públicos.	Lucha contra la exclusión económica de los pueblos originarios e indígenas para una Bolivia fuerte, unida y estable. Fomento a la creación de Corporaciones Originarias constituidas por bolivianos y bolivianas originarios asociados con grandes empresas nacionales y extranjeras . Financiamiento de ideas y proyectos juveniles para la generación de autoempleo. Capacitación a mujeres en áreas no tradicionales. Priorización de la participación de las mujeres indígenas.	Renovado impulso al combate contra la exclusión y por la integración social Defensa de los derechos sociales de los más vulnerables. Crear el Ministerio de la Mujer. Entrega gratuita de cédulas de identidad a todas las mujeres que carezcan de este documento. Inclusión económica de las grandes mayorías a través de la participación productiva.

Fuente: Compilación de Programas de Gobierno. Elecciones 2005. FUNDEMOS

Como habíamos mencionado previamente, quizás uno de los temas que dividen claramente la propuesta electoral en dos grandes bloques es la correspondiente a la descentralización y, particularmente, a las autonomías departamentales. Sólo el MAS no defiende claramente la creación de autonomías departamentales como instrumento de desarrollo económico, político y social, e incluye como elemento esencial de su oferta en descentralización la consideración de autonomías por grupos culturales y lingüísticos.

CUADRO N° 14
DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS (PARTIDOS POLÍTICOS)

MAS	PODEMOS	UN	MNR
Descentralización basada en modalidades flexibles de autonomías departamentales y regionales por comunidad lingüística y cultural. Competencias nacionales deben garantizar la unidad nacional. Régimen financiero de las autonomías debe preservar la solidaridad, la cooperación y el equilibrio entre las regiones. Derecho de las naciones, nacionalidades y comunidades culturales indígenas a la autonomía política como parte del Estado.	Un Estado que, siendo unitario reconoce la diversidad regional y se administra y gobierna de forma descentralizada y autonómica. Un estado en el que los recursos y el poder de decisión estén más cerca de los ciudadanos en las nueve regiones, los municipios y las comunidades. Gobiernos autónomos empoderados con autoridad y responsabilidad a nivel departamental, construcción de Asambleas Departamentales, establecer una sola regla de distribución de coparticipación tributaria de manera que los impuestos beneficien lo nacional.	Estado conformado por tres niveles de gobierno: Nacional, Autonómico Departamental y Autonómico Municipal. Conducción de las autonomías bajo principios de voluntariedad, igualdad, unidad de orden económico, subsidiariedad y solidaridad regional. Creación de un fondo de compensación. Revalorización de la planificación departamental. La mitad de la inversión pública será administrada por los gobiernos autonómicos departamentales.	Un estado unitario con departamentos y municipios autónomos. Convertir la reivindicación autonómica en un proyecto nacional. Un Estado que promueva la identidad de la Nación Mestiza, combatiendo tendencias disgregadoras. Autonomías con un gobernador como autoridad ejecutiva y una asamblea departamental. Partidos políticos en tres niveles: nacionales, departamentales y locales.

Fuente: Compilación de Programas de Gobierno. Elecciones 2005. FUNDEMOS

Para finalizar el análisis de algunas de las líneas básicas de los programas de gobierno, podemos mencionar lo concerniente a políticas económicas y sociales.

CUADRO N° 15
POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES (PARTIDOS POLÍTICOS)

MAS	PODEMOS	UN	MNR
Consolidar y mantener el equilibrio macro económico, evitando provocar desequilibrios económicos y sociales. Cambio de la matriz productiva Independencia del Banco Central de Bolivia (BCB). Educación intra e intercultural bilingüe de doble vía comunitaria y solidaria. Descentralización del sistema de salud incorporando control social. Incorporar en el servicio de salud la interculturalidad y la medicina tradicional. Educación fiscal, pública, única y gratuita como instrumento de liberación colonial. Erradicación del analfabetismo. Se garantizará el pago del BONOSOL.	Promover crecimiento económico equitativo con mayores niveles de inversión y generación de empleo. En crisis el Estado es más importante que el mercado. Apoyo al sector productivo, para crecer y aumentar empleo. Creación del Sistema de Fomento Productivo (FOPRO), que permita una alianza entre productores, entidades de servicio y Estado. Ampliación de programas de jóvenes contra la pobreza. Apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa de crecimiento sostenible y generadora de empleo. Acceso a viviendas dignas. Mejoras de las infraestructuras viales y corredores de exportación. Garantía del pago del BONOSOL.	Crecimiento económico desde abajo, empleo y mercado para las mayorías. Creación de empresas populares. Aumento de la inversión en proyectos productivos. Reducción del costo del transporte. Incentivar el compro y vendo boliviano. Aumento de las exportaciones para reducir la pobreza. Gestionar la reducción drástica de la deuda externa. Aumento de la inversión en salud. Regionalización y municipalización de la salud. Más maestros y mejor remunerados. Fortalecimiento de la Educación Técnica. Relanzamiento de la Reforma Educativa. Gestión más transparente y eficiente del Seguro Social.	Generar crecimiento económico pero generando oportunidades para beneficiar a los sectores sociales más necesitados Creación de cooperativas de producción y comercialización. Profundizar la reforma educativa, mejora de su calidad y pertinencia. Fondo de inserción laboral, bolsa de trabajo. Universalización de la educación primaria. Aplicar programas de educación técnica. Suministrar 10 computadoras con Internet en cada una de las escuelas del país. SUMI mejorado y eficiente. Creación de una Superintendencia de Salud. Programa de construcción de viviendas. Pago del BONOSOL.

Fuente: Compilación de Programas de Gobierno. Elecciones 2005. FUNDEMOS

Los diferentes programas de gobierno varían en profundidad sobre sus propuestas económicas y sociales. Sin embargo, hay un reconocimiento general a la importancia de mantener equilibradas las cuentas, generar crecimiento económico y empleos. El énfasis se hace en mejorar la capacidad productiva y de generación de ingresos de la economía informal, para incorporarla al sistema. En lo económico, todos reconocen la necesidad de establecer relaciones comerciales internacionales, aunque con ciertas condiciones fundamentalmente por parte del MAS. Las políticas sociales son variadas y atienden a los esquemas tradicionales de salud, vivienda, educación y seguridad social, etc. El pago del BONOSOL se perfila como la única política social que tiene consenso general, salvo en el caso de UN, que no hace referencia al mismo.

Los resultados electorales favorecieron la propuesta del MAS, que presenta la mayor cantidad de propuestas de cambio, tanto en el modelo económico, como en la centralidad del Estado y la orientación de las políticas públicas.

5. ALGUNOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Se puede sostener como principio que el sistema político y, en especial, el sistema partidario, tiene un papel relevante en la lucha contra la pobreza. Este sistema tiene amplia responsabilidad en el diseño, implementación y ejecución de las reformas y políticas pro-pobres, por lo que para comprender el porqué de los éxitos y fracasos de estas es necesario sumergirse en algunos de los elementos que lo definen. Sin embargo, es fundamental también señalar que, en el caso boliviano, el protagonismo que han adquirido diversos actores de la sociedad civil convierten a ésta en un referente ineludible a la hora de impulsar cualquier política pública, más aún bajo el principio de una mayor participación.

5.1 Relación sistema de partidos políticos-ciudadanía

La innegable crisis de los partidos y del sistema, tiene como uno de sus elementos definitorios la muy débil relación establecida entre los ciudadanos y el sistema de partidos, tanto en tiempo electoral, como no electoral, en gobierno o en oposición, limitando casi por completo la posibilidad de realizar ejercicios participativos para definir los programas o plataformas políticas y su posterior seguimiento y evaluación.

La reforma descentralizadora de 1994, cuya máxima expresión es la Participación Popular, creó, desde el ámbito local, una nueva forma de ver y practicar lo político por parte de los ciudadanos, que no fue interpretada y canalizada efectivamente por las organizaciones partidarias. La ingeniería organizacional utilizada por los partidos para adaptarse a la nueva realidad se basó en la creación de estructuras territoriales, pero olvidando que las mismas tienen sentido, sí y solo sí, están al servicio de la gente y de los procesos, y no al contrario. Las organizaciones sociales recién empoderadas, por el contrario, asumieron la representación de los intereses de grupos campesinos, migrantes, pequeños comerciantes y juntas vecinales, entre otros, generando una alternativa intermediadora que, en el futuro, adquiriría la forma de instrumento político.

Es así que se hace más evidente la ausencia de los partidos políticos en los espacios participativos que se abren a nivel local para el levantamiento de necesidades, diseño e implementación de políticas públicas. En otras palabras, los ciudadanos no encontraron en los partidos políticos instrumentos reales de intermediación, pues se mantuvieron a distancia de las organizaciones sociales, sectores y gremios, fracturándose su capacidad para representar los intereses sociales emanados de éstos.

El contacto directo con el ciudadano y sus necesidades más sentidas fue sustituido por un excesivo tecnicismo que sobreestimó la capacidad de los profesionales y de los métodos estadísticos de interpretación de la realidad, creando una oferta electoral poco empática con la vida cotidiana de la gente o, por el contrario, demagógicamente cercana. Esta situación no genera un compromiso popular y se traduce rápidamente en bajas tasas de apoyo a las políticas desarrolladas en función de gobierno.

Simultáneamente, la incapacidad de los partidos políticos de adaptarse a la realidad y la aparición del mercadeo político como poderoso instrumento de comunicación, relaciones públicas y publicidad en las campañas electorales, y su uso indiscriminado, terminó por convertirse en un desincentivo para la socialización de la oferta programática fuera del tiempo electoral; ya que en poco tiempo, y con menor esfuerzo de los recursos humanos, se llega a grandes conglomerados humanos, pero sacrificando la bidireccionalidad de la comunicación, y restringiendo el contacto a lo meramente informativo.

5.2 Financiamiento estatal para actores políticos

En un estado democrático, la existencia de una pluralidad de opciones políticas es imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia y de sus instituciones; por lo que debe ser responsabilidad de éste el financiamiento de los instrumentos de representación política, bien sean partidos políticos, agrupaciones ciudadanas o pueblos indígenas, con la finalidad de que puedan cumplir satisfactoriamente con sus funciones básicas de intermediación, agregación de intereses, generación de liderazgos y capacitación de gerentes públicos.

El financiamiento estatal a las organizaciones políticas en Bolivia, a pesar de no ser continuo y de estar limitado a la disponibilidad de las arcas del Estado, no goza de la confianza de los ciudadanos, debido, fundamentalmente, a la percepción de que éstos reciben abundantes recursos para su funcionamiento interno, para recoger demandas y socializar propuestas, desviándolas para su beneficio particular. Consecuentemente, es indispensable que la asignación, administración y ejecución de estos fondos sea absolutamente transparente y de conocimiento público.

El elevado costo de las campañas (en especial en medios de comunicación) y la falta de transparencia en el manejo financiero de las organizaciones políticas incide directamente en una falta de credibilidad y legitimidad de los partidos, por lo que la posibilidad de lograr adhesiones para la propuesta de éstas es limitada. En el entendido de que el “mensajero es el mensaje” (y que la relación de confianza entre éste y sus interlocutores está resquebrajada por la “duda razonable” existente sobre el manejo inapropiado del financiamiento proveído por el Estado, es decir, el “dinero de la gente”) todo esfuerzo que se haga por presentar una oferta electoral pro-pobres resulta vano, ya que luce cínica ante los ojos de la ciudadanía. Esta situación lleva a que en función de gobierno se incremente la erogación de recursos para conseguir apoyo popular a las propuestas gubernamentales, con la consiguiente disminución de la inversión disponible destinada a los segmentos más desposeídos de la población.

Los partidos, dentro de su función intermediadora entre la sociedad y el Estado, tienen la obligación de desarrollar una cultura política ciudadana (trabajo complementario al realizado por los autoridades electorales) que favorezca la tolerancia y el apego a la institucionalidad, para lo cual se debe democratizar el conocimiento

de normativa básica, los roles de los actores que componen el sistema político y los derechos y deberes de los ciudadanos para vivir en democracia. Por otro lado, en el campo intrapartidario, éstos deben trabajar con sus cuadros en el desarrollo de capacidades técnicas, científicas y virtuosas, que les permitan ejercitar la política dentro de estándares de efectividad y eficiencia.

Otro factor analizado en relación con el financiamiento público del sistema de partidos políticos es la equidad en cuanto a la participación de esos recursos. En un país donde existe multiplicidad de organizaciones políticas, bajas barreras de entrada al sistema y un presupuesto nacional limitado, se dificulta el llegar a un equilibrio que satisfaga el buen funcionamiento del sistema y las expectativas de los actores políticos.

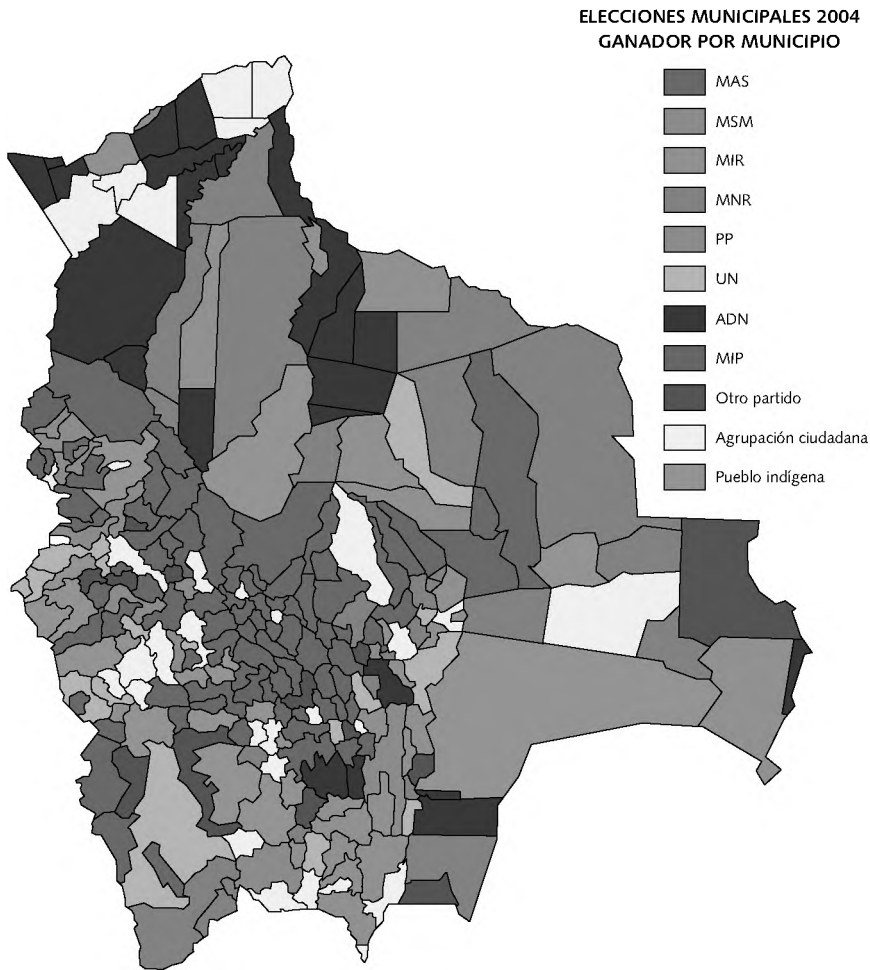
En ese sentido, el financiamiento público para las organizaciones políticas se convierte en un elemento fundamental para el fortalecimiento democrático, pues la tentación de ingresar dinero a las cuentas partidarias, proveniente de fuentes poco claras, inclusive extranacionales, es una realidad ante la posible inexistencia del compromiso estatal de contribuir económicamente con la democracia. La ausencia o mala asignación y distribución del financiamiento estatal a la actividad política puede incidir directamente en la agenda nacional de desarrollo, dejando a un lado los intereses de los más pobres y favoreciendo a aquellos que tienen capacidad propia de financiar a actores políticos y/o a sus organizaciones políticas. Consecuentemente, algunos mecanismos de financiamiento público a los partidos políticos, como el establecido en Bolivia, resultan un claro desincentivo al trabajo permanente y constante de los partidos; ya que promueve, fundamentalmente, el funcionamiento de los mismos durante las campañas electorales, impactando negativamente en su relación con la ciudadanía, la elaboración de programas de gobierno y el seguimiento y control a la gestión del gobierno.

En el aspecto legislativo, también se impide a los partidos utilizar los fondos estatales para adquisición de bienes muebles; sin embargo, sí se permite su renta durante las campañas electorales, promoviendo así la estructuración y organización de los mismos temporalmente, con baja capacidad instalada para enfrentar los desafíos y la complejidad de la política actual.

Finalmente, es fundamental para el sistema de partidos políticos alcanzar altos niveles de responsabilidad y transparencia, a través de mantener reportes responsables, periódicos y fidedignos del uso de los recursos de financiamiento de la actividad política que estén al alcance de la ciudadanía. La Corte Nacional Electoral ha venido trabajando desde hace algún tiempo en un sistema de socialización de las rendiciones de cuentas de las organizaciones políticas, a través de su página web, de forma que esto coadyuve a transparentar la gestión de los recursos estatales y privados utilizados para el financiamiento de la política, pero aún no ha sido puesto en práctica. Instrumentos como éste podrían incentivar el buen uso de los recursos por parte de los partidos y generar mayor confianza ciudadana en los mismos.

5.3 Pluralismo y competencia interpartidaria

El diseño institucional del sistema partidario boliviano incentiva la entrada de nuevos actores (partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas), ejemplo de esto fueron las elecciones municipales de 2004 y la elecciones para prefectos departamentales de 2005. Como ha sucedido en la mayoría de los países latinoamericanos que han abierto el abanico de la representación política, a nivel nacional, las agrupaciones ciudadanas no han tenido el mismo éxito que en lo local. En Bolivia, sólo PODEMOS alcanzó representación parlamentaria, en tanto que varias agrupaciones ciudadanas y algunos pueblos indígenas alcanzaron el gobierno de sus respectivos municipios, como puede verse en el siguiente mapa resultante de las Elecciones Municipales 2004 (las primeras en las que, además de los partidos políticos, participaron las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas). También las agrupaciones ciudadanas tuvieron relevancia en la elección de prefectos en los departamentales.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados oficiales de la Corte Nacional Electoral.

Un principio general es que la proliferación de organizaciones políticas, sea cual sea la denominación que ellas tengan, atomizan la oferta electoral y reducen la diferenciación electoral, atentando contra los proyectos colectivos y fomentando la personalización de la política. Si bien es cierto que se necesita de pluralismo, éste tiene que estar fundamentado en diferentes visiones de cómo alcanzar el bien común y no en la posibilidad de generar pequeños espacios de poder que permitan negociar en el futuro mayores cuotas de poder o de beneficio económico.

El nacimiento de las agrupaciones ciudadanas se dio con la intención de abrir espacios de participación ciudadana más allá de la deteriorada imagen de los partidos políticos. Sin embargo, la corta existencia de éstas indica que, en términos generales, no representan grandes cambios en relación con el comportamiento de los llamados “partidos tradicionales”. No existe ninguna evidencia que indique que la agenda propobre presentada por éstas haya incluido novedades o priorice el tema en relación con la forma como lo hicieron los partidos políticos, por lo que no se han convertido en un incentivo para que los partidos actúen de forma diferente a lo habitual.

Por otra parte, muchas de ellas han servido como “reciclaje” de antiguos protagonistas del sistema partidario y, a pesar del éxito electoral que hayan podido obtener, siguen cargando con el peso de su participación política pasada y, por ende, carecen de la legitimidad necesaria para tomar medidas de impacto real. Por su parte, aquellas que realmente presentaron opciones diferentes a las ya conocidas, han tenido que someterse a un intenso proceso de aprendizaje empírico que ha demorado la ejecución presupuestaria y con ello la respuesta a los problemas de los ciudadanos.

Pudiera, de todas formas, decirse que la experiencia sirvió como una válvula de escape a la presión social que exigía participación política extrasistema partidario, sin embargo, a mediano plazo parece que no necesariamente ésta es la respuesta a la problemática de intermediación y representación que muestra el sistema político.

Otro elemento que se puede incluir en el análisis es una tendencia a hegemonizar el poder político por parte del partido en el gobierno, bien sea por la existencia de amplísimas coaliciones que “cartelizan” el sistema, o por intentos de copar todas las estructuras y poderes del Estado en nombre de la autoridad emanada de las mayorías, que no totalidades, y que siempre serán temporales en función del principio de alternabilidad democrática.

5.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos

El uso de la burocracia estatal como “anzuelo” electoral para captar el voto popular y motivar a la maquinaria electoral de los partidos ha sido utilizado sostenidamente como práctica política, rompiendo con el voluntariado y generando el llamado

“clientelismo”. La mística, la comunión de las ideas y la vocación de servicio perdieron vigencia ante la mercantilización de la política y la percepción ciudadana de que al ganador de la contienda electoral le pertenecen los recursos del Estado, por lo que puede hacer uso y abuso de ellos en función de la amplia discrecionalidad con que pueden ser manejados.

Uno de los principales problemas de la implementación y ejecución de políticas públicas, especialmente las dirigidas a disminuir los niveles de pobreza y sus perniciosos efectos, es la falta de continuidad en las mismas y la alta rotación de los funcionarios públicos, que impiden la consolidación de las medidas y la generación del “saber hacer” indispensable para dejar capacidad instalada dentro de las organizaciones. En este sentido, la legislación aprobada para establecer un sistema de carrera administrativa y un estatuto para los funcionarios públicos no han sido suficiente estímulo para romper con este esquema perverso al que ha acudido el sistema partidario como instrumento de premio o castigo a la solidaridad mostrada con el partido y, especialmente, con los dirigentes del mismo.

La implementación efectiva de un sistema de Servicio Civil, basado en la meritocracia, exige de un conjunto de normas coherentes como condición indispensable mas no suficiente, ya que éstas deben ser complementadas con un conjunto de incentivos que motiven a los partidos y a sus militantes a utilizar el compromiso con las ideas como centro de su oferta política. Sin lugar a dudas, mientras en el país no se generen fuentes de empleo desde lo privado y mientras los altos niveles de pobreza y desocupación sigan existiendo, difícilmente estos estímulos serán lo suficientemente fuertes como para contener la demanda.

Por otra parte, se privilegió excesivamente la técnica sobre la representatividad, produciendo una gerencia “tecnocrática” con poca o ninguna relación con las necesidades ciudadanas y alejada del partido, por lo que constantemente se sacrificaron la ideología y los aspectos programáticos en función de las coyunturas y del pragmatismo. Quizás en los últimos tiempos, esta situación ha sido revertida, pero, nuevamente, más allá del punto de equilibrio, ya que se muestra una tendencia generalizada a favorecer la representatividad social y la legitimidad en detrimento de la capacidad necesaria para el ejercicio del cargo, comprometiendo seriamente la eficacia en la gestión del gobierno y afectando desde luego la posibilidad de ejecutar programas que incidan sobre las condiciones de pobreza y desigualdad.

5.5 Sistema electoral

Tradicionalmente, el régimen de gobierno boliviano ha sido de un fuerte presidencialismo. Esto significa que se le han asignado muchas decisiones fundamentales a la figura del presidente, y que él es la cabeza del Estado y del gobierno. Esta forma de organización se reprodujo en el sistema de partidos políticos e incluso en las instancias de representación social, tales como los Comités de Vigilancia, sindicatos o la COB. La figura de la presidencia responde a lógicas de delegación de poder y responsabilidad en las personas más que en las instituciones (democracia delegativa).

Este análisis llevado al sistema de partidos políticos nos muestra estructuras partidarias altamente dependientes de sus “caudillos”, con altos niveles de concentración de poder de decisión y nulos niveles de rotación o ascenso a posiciones jerárquicas al interior de sus estructuras. Este fenómeno no es exclusividad de alguna tendencia ideológica, se encuentra en partidos tradicionales, de reciente creación o inclusive en las novísimas agrupaciones ciudadanas.

La mayoría de los partidos han hecho propuestas sobre cambios al sistema político y al régimen electoral, que incluyen entre muchas otros, la segunda vuelta electoral para todos los cargos de elección popular que no alcancen más del 50% de la votación, la uninominalidad pura para selección de miembros del parlamento, un sistema de asamblea unicameral, transición hacia un sistema parlamentario, etc. Pero nuevamente los reformadores poco han propuesto sobre las formas de selección y rotación de los niveles máximos de decisión al interior de los partidos o de las organizaciones sociales, o las formas en que se controlará y regulará estos liderazgos.

Por otro lado, se percibe que las estructuras partidarias responden en la actualidad a lógicas territoriales antes que a alianzas con sectores estratégicos de la sociedad.⁹⁰ El producto de ello es que la generación de liderazgos es eminentemente territorial (municipal y, actualmente, departamental). Estos nuevos liderazgos alcanzan su

⁹⁰ Evidentemente, no es éste el caso del actual partido de gobierno (MAS), que se define a sí mismo como un instrumento político de los movimientos sociales y de los pueblos indígenas y originarios, con varios de los cuales, así como con organizaciones sectoriales, ha realizado acuerdos políticos, electorales y de gobierno.

cúspide al ganar una elección subnacional y al ejercer el cargo público correspondiente; sin embargo, difícilmente lograrán superar la barrera de lo subnacional hacia una representación nacional.

Cuando los liderazgos locales identifican mayores potenciales políticos, pero no logran espacios de ascenso al interior de sus estructuras partidarias, tienden a formar nuevas fuerzas políticas. En las últimas elecciones generales, al menos, cuatro partidos políticos nuevos fueron creados, y de los mismos, mantienen su personería jurídica sólo dos. El mismo efecto se percibe en las agrupaciones ciudadanas.

6. ACTORES FUNDAMENTALES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y OBSTÁCULOS PARA LA REFORMA

Dada la compleja e histórica situación de elevada pobreza en Bolivia, sumada a una particular tradición corporativa sindical, a la diversidad cultural y étnica, y a procesos continuos de reformas, los actores involucrados en la lucha contra la pobreza han sido diversos y con protagonismo alternativo, de acuerdo con la coyuntura del país. La lucha contra la pobreza en Bolivia se ha manejado desde dos ángulos: el de cubrir necesidades básicas insatisfechas y, más recientemente, el de incrementar el ingreso y mejorar la redistribución de la riqueza. Estas dos formas de aproximación al tema han determinado el rol que han jugado los diferentes actores.

6.1 El Estado

6.1.1 *Entidades subnacionales*

Tienen un papel fundamental las entidades de administración y gobiernos subnacionales que, a partir de las reformas normativas de descentralización,⁹¹ incrementaron sus competencias y recursos para inversión esencialmente social. Este proceso, cercano al ciudadano y a sus necesidades, permitió un proceso de legitimación de las instituciones subnacionales, con mucha mayor claridad en el nivel municipal.

⁹¹ Ley de Descentralización Administrativa, Ley de Participación Popular y Ley del Diálogo Nacional.

Productivos y con el cambio de visión en las necesidades de lucha contra la pobreza se empieza a incorporar presupuesto para la aplicación de políticas de promoción productiva. Actualmente, cerca del 8% de los presupuestos municipales se destina a desarrollo productivo (no infraestructura) y en las prefecturas de departamento, se incorporan periódicamente recursos de IDH.⁹²

Obstáculos:

- Con el proceso de descentralización política administrativa a nivel local, se abrió la posibilidad de un rápido ascenso de liderazgos locales a cargos de elección popular sin el debido conocimiento de sus funciones y sin haber desarrollado previamente las capacidades necesarias para tal fin; sin embargo, aun bajo esta premisa, los gobiernos locales han desarrollado mejor gestión pública que la realizada previamente por el gobierno central. Del mismo modo, los mecanismos de designación de los alcaldes y de veto de la gestión de los mismos partidizan las decisiones, atentando en muchos casos contra la continuidad de las políticas. La compleja relación entre gobiernos municipales autónomos y prefecturas departamentales desconcentradas se convierte en un fuerte obstáculo para la elaboración y desarrollo de políticas que coadyuven en la reducción de la pobreza.

6.1.2 Poder Ejecutivo

A través de sus ministerios sectoriales, alienta una serie de acciones de amplia cobertura que refuerzan las medidas y políticas desarrolladas por las instancias señaladas anteriormente. Por todo lo descrito, se facilita la comprensión de los grandes avances en materia de desarrollo humano o satisfacción de necesidades básicas, pero se mantienen los niveles de incidencia de pobreza, posiblemente porque se palía un problema estructural sin encontrar soluciones al fondo o la causa principal (PNUD, 2000-2005). La nueva corriente de lucha contra la pobreza (crecimiento económico y redistribución de riqueza) produjo en el poder ejecutivo reestructuraciones importantes. Se crearon ministerios para el desarrollo productivo y el fomento de la actividad productiva privada.

⁹² Impuesto directo a los Hidrocarburos, transferido porcentualmente a prefecturas y municipios para inversión productiva.

Obstáculos:

- Un muy limitado estatuto del funcionario público que no termina de institucionalizar la carrera administrativa, mantiene equipos con bajos niveles de capacidad técnica y sujetos a cambios constantes. En los primeros meses de este nuevo gobierno, se ha evidenciado esta situación agravada por la falta de experiencia administrativa pública por parte de muchos de los nuevos funcionarios que ha limitado sustancialmente la capacidad ejecutora del gobierno nacional.
- La corrupción dentro de las diferentes esferas del Ejecutivo es un elemento aún por resolver, que incide directamente en los bajos indicadores de avance en la reducción de la pobreza. Según los informes de Transparencia Internacional Bolivia, sigue siendo uno de los países más corruptos de la región, lo cual se facilita debido a los altos niveles de discrecionalidad que existen en el manejo de los recursos públicos y la falta de instrumentos reales de control de las malas prácticas.
- El constante cambio de la estructura organizativa del Estado extiende el tiempo necesario para la adaptación de los funcionarios, dificulta los aspectos logísticos, crea ruido en las relaciones con otras instituciones, aumenta la incertidumbre en los procedimientos y, finalmente, incrementa los costos de información e induce a que las políticas que se diseñan e implementan tengan poca continuidad en el tiempo.

6.1.3 Poder Legislativo

El Legislativo boliviano, a pesar de formalmente tener amplias facultades, ha estado muy cercano a la línea marcada por el Ejecutivo de turno más que a una labor legislativa proactiva. Los amplios pactos de gobierno colocaron al Legislativo en el escenario de la lucha contra la pobreza como el espacio donde se crearon las normas necesarias para el desarrollo de los paquetes de reformas emanadas del Poder Ejecutivo Nacional.

Obstáculos:

- La “territorialización” y “personalización” del parlamento se ha convertido en un factor que complica la ya difícil dinámica de un órgano legislativo. Los parlamentarios responden más a las regiones, a movimientos sociales y cívicos

o a su propia voluntad, más que a los proyectos colectivos nacionales que los postularon, por lo que se dificulta la generación de consensos y la agregación de intereses.

- A pesar de formalmente no ser un sistema presidencialista a la usanza, dada la intervención del Parlamento para la elección del Presidente de la República, el “presidencialismo de hecho” ha limitado informalmente las funciones del Congreso Nacional. Sumado a esto, el debate político que debía desarrollarse en el Legislativo, se ha trasladado a las calles por lo que las decisiones del mismo se han visto sometidas a fuertes presiones extraparlamentarias.
- La existencia dual de dos órganos deliberantes nacionales, aunque con funciones claramente diferenciadas, dificulta la comprensión de la necesidad de la existencia de ambas y dada la importancia coyuntural que tiene la Asamblea Constituyente el trabajo de los legisladores pasa a un segundo plano.

6.2 Partidos políticos

Los partidos políticos han tenido siempre en su agenda la lucha contra la pobreza, aun cuando durante mucho tiempo lo hicieron sólo desde el punto de vista asistencialista y enmarcados en la línea de crear paliativos que redujeran el impacto negativo de las reformas estructurales. Esto dentro del marco de corrientes internacionales promovidas desde organismos multilaterales como el BID, el BM y el FMI. Los mismos partidos han sido promotores de legislación que ha favorecido la inversión productiva, en normas como la que regula el destino de los recursos del impuesto IDH o la conformación de consejos de promoción productiva en departamentos y municipios.

Obstáculos:

- La falta de voluntad política de algunos dirigentes y el vértigo con el que se han venido produciendo cambios políticos y sociales han imposibilitado los procesos de renovación interna de la mayoría de las organizaciones políticas. La permanencia de una tradición “caudillista” empuja a muchos líderes locales o departamentales a buscar nuevos horizontes políticos, atomizando la oferta electoral.

- No existen mecanismos participativos y de capacitación intrapartidaria para la elaboración de propuestas de gobierno u oferta electoral, todo lo cual desincentiva la defensa comprometida de las tesis del partido y fomenta el “clientelismo”.
- Los constantes conflictos de los últimos años han trazado una agenda política donde la acción de los partidos no ha estado dirigida a la reducción de la pobreza, sino a dar viabilidad a dos sucesiones constitucionales, unas elecciones adelantadas y a la convocatoria a una Asamblea Constituyente.
- Deficitarios mecanismos que transparenten la gestión de los partidos, lo cual genera falta de confianza en los mismos y poca credibilidad en sus propuestas, por lo que la elaboración de las mismas deja de ser una prioridad.

6.3 Organizaciones sociales territoriales

OTB, comités de vigilancia⁹³, juntas de vecinos, etc.: ya que entre las funciones de este tipo de organizaciones se encuentra la articulación de requerimientos sociales y el seguimiento (control social) al cumplimiento de los compromisos de gestión. Tuvieron un rol preponderante en la promoción de políticas de “igualación” o asistencia social.

Obstáculos:

- En muchos casos, han entrado en el círculo del clientelismo, haciendo que su gestión de control social pierda legitimidad.
- La dirigencia o representación social es proclive a apoyar políticas públicas de corto plazo y con poco énfasis en la promoción productiva, favoreciendo la inversión en infraestructura social, como forma de consolidar su imagen política frente a sus representados.

⁹³ Reconocidas y normadas en primera instancia por la Ley 1551 de Participación Popular y sus decretos reglamentarios.

6.4 Organizaciones sociales funcionales

Asociaciones de profesionales, empresarios, gremios, etc.: a partir de 2003, han avanzado en la conformación de espacios mixtos de planificación y acompañamiento de las acciones de promoción productiva, reduciendo la distancia entre los espacios públicos y privados⁹⁴ y activando la participación y concertación de estos actores con los gobernantes y administradores públicos.

Obstáculos:

- El hecho de haberse mantenido ajenas, mientras la lógica de las políticas públicas privilegiaba un componente de asistencia social, ha generado rechazos en los sectores sociales más necesitados, viéndoselas de alguna forma como una élite desinteresada de los problemas sociales que sólo responde a sus intereses particulares.

6.5 Organizaciones obreras, fabriles y campesinas

En el nivel municipal, el rol de estas organizaciones se equipara al de las OTB. Estas organizaciones han buscado adherirse a las políticas de promoción productiva y conforman una serie de organismos económicos como cooperativas, micro y pequeñas empresas. Por otro lado, por medio de sus representaciones nacionales, se asemejan a las organizaciones territoriales al preferir y apoyar políticas públicas de asistencia social antes que de producción.

Obstáculos:

- En el espacio temporal entre los años 2000 y 2005, estas organizaciones fueron los referentes en el desarrollo de protestas que, por sus características, dificultaron la aplicación de políticas públicas en la lucha contra la pobreza, incrementando la inflación y afectando los ingresos de los ciudadanos.

⁹⁴ Por ejemplo, se promueve y consolida el asociativismo municipal como instancia privada de actores públicos para la mejor y más efectiva implementación de acciones de lucha contra la pobreza.

6.6 La Iglesia Católica

La Iglesia Católica no es un actor preponderante en la lucha contra la pobreza entendida como promoción productiva y redistribución de la riqueza; sin embargo, fue la histórica promotora y co-ejecutora de iniciativas en el campo de la salud y la educación. Ella, a través de las instituciones de educación que administra, incide tangencialmente en la aplicación de estos criterios.

Obstáculos:

- Su rol intermediario, particularmente en los conflictos de octubre, ha debilitado su accionar; no obstante, continúa siendo un referente a través de organizaciones como CARITAS y la Fundación Jubileo, que desarrollan una importante labor de investigación y promoción de la lucha contra la pobreza.

6.7 Organizaciones no gubernamentales (ONGs)

Bajo esta visión de lucha contra la pobreza, las ONGs coadyuvaron a la organización y empoderamiento de las organizaciones sociales, especialmente las territoriales, en la participación activa para la planificación y concertación de objetivos de gestión, enfatizando el trabajo subnacional. Éstas se adaptan con rapidez a los nuevos criterios y líneas de acción de lo público.

Obstáculos:

- La proliferación de estas organizaciones, algunas con fines de activismo político o inclusive de beneficio personal, que aprovecharon cínicamente su dedicación en favor de las políticas pro-pobres.

6.8 La cooperación internacional

La cooperación internacional organizó sus esfuerzos para la reducción de las inequidades sociales en cuanto a satisfacción de necesidades básicas. En este sentido, organizó mesas de donantes y consejos de seguimiento a metas de reducción de pobreza. Es importante señalar que la dirección de las políticas públicas promovidas por la cooperación viró con la introducción en la agenda internacional de los objetivos y metas del milenio. En general, toda ella está alineada con una nueva

visión de la lucha contra la pobreza, buscando incidir en el diseño de políticas públicas de promoción productiva, redistribución de riqueza y, en segunda instancia, asistencia social; por otro lado, fomenta el seguimiento, acompañamiento, monitoreo y evaluación de resultados de impacto ligados a las Metas del Milenio.

Obstáculos:

- La falta de consensos en cuanto a las estrategias de lucha contra la pobreza entre la cooperación, el Gobierno nacional y los sectores populares, lo cual dificulta la implantación de las mismas.
- La percepción de algunos sectores de que la cooperación internacional impone condiciones que atentan contra la soberanía nacional.

En conclusión, los actores públicos y privados se comportan de manera diferenciada en referencia a la lucha contra la pobreza, en función de cómo se conceptualiza “al pobre” y de las formas de reducir esta condición; sin embargo, la contribución de cada uno de éstos podría ser más útil si existieran mecanismos integradores de sus capacidades colectivas. En ese sentido, y a pesar de la disposición de estos actores de avanzar en reformas pro-pobres, existen factores internos y externos que limitan sus propias capacidades para tener un impacto mayor en cuanto a resultados.

7. RECOMENDACIONES

Con el resurgimiento de la democracia, el sistema de partidos logró consolidarse y avanzar satisfactoriamente en la estabilización política y, especialmente, en la macro-económica; no obstante, los resultados no han sido totalmente satisfactorios, ya que la línea de pobreza moderada se ha incrementado hasta llegar al 67% de la población, a pesar de que las necesidades básicas de muchos ciudadanos se encuentran más satisfechas que hace dos décadas atrás.

Por otro parte, el sistema de partidos boliviano bien puede verse como un sistema partidario de carácter altamente caudillista, excluyente, con amplia vocación reformadora pero con poca capacidad para auto-reformarse, que con el correr del tiempo fue olvidando funciones esenciales inherentes al mismo, como las de intermediación, agregación de intereses y promoción de generaciones de relevo. En estas condiciones, el sistema de partidos enfrenta el desafío de efectivizar, ahora más que nunca, la lucha contra la pobreza, para lo cual se debe exigir a sí mismo ser más democrático, transparente e incluyente.⁹⁵ Empero, es fundamental señalar que el sistema político, en general, y el sistema de partidos, en particular, no puede ignorar el protagonismo que tienen diversas organizaciones de la sociedad, por lo cual cualquier acción de diseño e implementación de políticas públicas debe darse en un marco participativo y con un adecuado control social.

La formulación de políticas públicas pro-pobres, y su posterior implementación, ejecución y evaluación, se ve beneficiada con partidos que presten atención a los procesos de reforma interna orientados, al menos, al cumplimiento de estas prácticas.

Ante esta situación, el sistema político y el partidario, en particular, nuevamente, enfrentan el reto de la Reforma, en el marco de un momento constituyente. La oportunidad de reformar y reformarse, de impulsar cambios coordinados y coherentes en lo estructural, lo normativo, lo económico, lo social y lo político está dada, y requiere de la participación de todos, anteponiendo el interés nacional sobre el particular, sea éste étnico, regional, profesional, partidario, etc.

⁹⁵ Triángulo de mejores prácticas para los partidos políticos (Instituto Nacional Demócrata).

El estudio presenta algunas recomendaciones que podrían coadyuvar como orientadoras de la discusión y el debate que permitan avanzar en reformas que cubran satisfactoriamente a todos los ciudadanos, pero que enfatizen la reducción de la pobreza como un acto de equidad, de igualdad, de inclusión y también de estabilidad política, de crecimiento y de desarrollo.

Muchas de las recomendaciones que aquí se esbozan se corresponden con la necesidad de mejorar las capacidades internas de los partidos para ponerse al servicio del bien común y hacer una “entrega” satisfactoria a los ciudadanos. Por otra parte, se entiende que el entorno, así como los procedimientos, la legislación y las características propias del Estado inciden positiva o negativamente en la posibilidad de impactar los indicadores de pobreza, es por esta razón que algunas otras recomendaciones van destinadas a estos temas.

Sin lugar a dudas, no se pretende en estas cortas líneas resolver un problema tan complejo, sino plasmar algunas de las ideas que desde la práctica misma han tenido actores políticos, sociales y económicos, así como académicos, de forma que contribuyan a iniciar un debate sobre el tema, sobre todo en este tiempo constituyente propicio para cambios profundos.

7.1 Sistema de partidos

- La estructura de los partidos políticos debe permitir el trabajo sostenido de su militancia en el levantamiento de información y generación participativa de oferta política, independientemente de si el actor político se encuentra en posición de gobierno u oposición. Para ello, es necesario capacitar a la militancia, con especial énfasis en los niveles subnacionales, para acercarse a la ciudadanía, incrementar militancia y cinturones de simpatizantes y realizar trabajo político constante (no sólo en tiempo de campaña). Estas acciones permitirán mejorar los niveles de intermediación y fortalecer las estructuras territoriales en desmedro de las escisiones intrapartidarias.
- Los actores políticos, ya sean partidos políticos, pueblos indígenas o agrupaciones ciudadanas, deben contar con lineamientos ideológicos, visiones de país y propuestas de gobierno ampliamente socializadas, cuyos procesos de construcción hayan sido participativos.

- Es necesaria la implementación de mecanismos que transparenten la gestión de los partidos políticos y un mayor control de parte de los organismos electorales, tanto en lo financiero, como en la democracia interna de los partidos.
- Desarrollo de políticas internas que permitan la inclusión de sectores tradicionalmente sub-representados o no representados dentro de la organización, con el fin de presentar ofertas programáticas sustentadas que representen a vastos sectores de la población y que le permita al partido ampliar la cantidad de referentes e interlocutores con los diferentes sectores de la sociedad.
- Revigorización o creación de institutos de pensamiento que permitan la discusión y debate de los problemas nacionales dentro de orientaciones filosófico-ideológicas, con el apoyo de especialistas y técnicos en las diferentes materias.
- La urgente renovación de autoridades dentro de las exigencias de la Ley de Partidos Políticos, que refresque el sistema y permita enfrentar con un mandato claro los procesos de cambio que se están desarrollando en el país.

7.2 Financiamiento estatal para actores políticos

- Mantener el financiamiento estatal a las organizaciones políticas como un compromiso del Estado con la democracia, dirigiéndolo, con especial énfasis, hacia el fortalecimiento de su capacidad propositiva y de capacitación.
- El destino de los recursos que recibe el sistema de partidos políticos debe cubrir el funcionamiento y el cumplimiento de las funciones del sistema: intermediación, representación y educación. La legislación boliviana impide que los partidos utilicen fondos públicos para su funcionamiento permanente, incentivando a los mismos a que se agrupen y establezcan contacto con la ciudadanía sólo en época electoral. Las funciones de intermediación, representación y educación son esenciales a la definición misma de partido político, por lo que deben ser garantizadas desde el Estado, bajo estrictos controles por parte de la autoridad electoral.
- El financiamiento público para las organizaciones políticas tiene una directa incidencia en expresión plural de ideas, por lo que es necesario que se consensúe un sistema de distribución que facilite el surgimiento de nuevas opciones y que a la vez no incentive la proliferación de actores políticos con el único fin de recibir recursos públicos, con el riesgo de reducir los niveles ya bajos de representación.

- Socializar los resultados de la fiscalización efectuada por la CNE, en cumplimiento de la ley, a través de la definitiva puesta en marcha del componente web del sistema informático de rendición de cuentas partidarias, tanto en años electorales, como no electorales, correspondientes a fondos públicos y privados, desarrollado por la CNE con el apoyo de la cooperación internacional, de manera tal que cualquier ciudadano pueda verificar estas cuentas.

7.3 Pluralismo y competencia interpartidaria

- Evitar los extremos correspondientes a exceso de oferta electoral desideologizada o hegemonías de partidos únicos revisando las barreras de entrada al sistema, de modo que se promueva la pluralidad pero incentivando la democratización interna de las organizaciones existentes, de modo tal que los nuevos liderazgos puedan encontrar espacios de expresión, participación y toma de decisión en los partidos vigentes, limitando las coaliciones gubernamentales que concentren hasta dos tercios de la votación en el Parlamento.
- Ante la similitud de funciones, beneficios y obligaciones que tienen los tres instrumentos de representación que consagra la Constitución Política del Estado, se sugiere revisar la necesidad de mantener esta tríada o dentro de una lógica descentralizadora promover la creación de partidos nacionales, departamentales y locales, con diferentes requisitos de ingreso al sistema.
- Proteger la capacidad de presentar propuestas coherentes con la ideología de las organizaciones, manteniendo listas partidarias con voto preferente para la elección de legisladores, tanto a nivel nacional, como departamental.

7.4 Servicio civil, funcionarios y servidores públicos

- Mantener una clara diferencia entre Estado, Gobierno y Partido que evite la toma de cargos públicos por parte de los dirigentes o militantes de las organizaciones políticas como parte de un botín electoral; sobre todo, en momentos donde la mayoría de las organizaciones promueve el crecimiento del Estado.
- Brindar coherencia a toda la normativa legal vigente que regula al servidor público, creando un verdadero Régimen de Servicios Civil eficiente que incida positivamente en el establecimiento y evaluación de funcionarios capacitados en la formulación y ejecución de reformas pro-pobres de largo plazo.

7.5 Autonomías subnacionales

- Garantizar coherencia entre el modelo autonómico, que devenga del debate Constituyente, y el sistema partidario, con la finalidad de que éste pueda calzar y convertirse en verdadero instrumento de intermediación, agregación y generación de liderazgos y gerentes públicos.

7.6 Sistema electoral

- La toma de decisiones y elección de liderazgos debe fomentar el cumplimiento de preceptos democráticos en cada actor de mediación (sistema de partidos políticos y organizaciones sociales). Para ello, se recomienda fomentar y apoyar campañas de socialización y consolidación de cultura democrática en general, y capacitación y fortalecimiento organizacional en particular para los actores miembros del sistema de partidos políticos.
- Instituir la segunda vuelta electoral con votación popular para el Presidente de la República, en caso de que ninguna organización política alcance más del 50% de la votación. Con esto se promoverían alianzas electorales programáticas que favorezcan la gobernabilidad pero que cuenten con la legitimación ciudadana.
- Promover la discusión programática e institucionalizar los debates entre los candidatos con mayor oportunidad, organizados por entes especializados en la materia y que gocen de la credibilidad de los actores políticos y de las autoridades electorales.
- Establecer mecanismos de sanción al incumplimiento de la oferta electoral, como elemento de defensa de los derechos de los ciudadanos.

7.7 Mecanismos de diálogo permanente

- Instituir al Diálogo Nacional como un escenario permanente de debate, discusión y generación de consensos sobre estrategias de desarrollo nacional y de reducción de la pobreza, con especial participación de los partidos políticos como organizaciones llamadas a generar visiones de país y a ponerlas en marcha en gestión de gobierno o en oposición.

7.8 Compromiso de la cooperación internacional

- Convencidos de que la reducción de pobreza no es un asunto exclusivamente técnico, sino también político, la cooperación internacional debe coadyuvar en la capacitación y fortalecimiento de las organizaciones políticas y de sus relaciones con la ciudadanía, como instrumento de democratización y generación de oferta electoral seria, creíble, ejecutable y sostenible en el tiempo, orientada al cumplimiento de las metas de reducción de pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

Arias, Omar y Magdalena Bendini. 2006. “Evaluación de la pobreza en Bolivia: sentando las bases para un crecimiento a favor de los pobres”, en: *En breve*, N° 89, mayo 2006. Banco Mundial.

Ayo, Diego. 1999. *La participación popular. Avances y retrocesos democráticos en Bolivia*. CEBEM, cuadernos de investigación.

Banco Mundial. 2000. *Del padrinazgo al Estado Profesional. Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad en Bolivia*. Washington: Banco Mundial. Informe N° 20115-BO.

Blanes, José. 2000. *La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales*.

Bolivia: Eliminación de financiamiento estatal a los partidos políticos.
<http://www.probid.org/regional/legislacion/2002/085.html>

“Bolivia's Political Party System and the promotion of pro-poor reform”, en: *Síntesis Report*, march 2005.

Burgos, Germán. 2004. “¿Hacia el estado de derecho? Relato de un viaje inconcluso”, en: *Bolivia: el desarrollo posible, las instituciones necesarias*. La Paz: Plural-IIG.

Cajías, Lupe. 2000. “Bolivia: del camino difícil al callejón oscuro”, en: *Revista Nueva Sociedad*, N° 169, pp 24-32.

Calderón, Fernando. 1988. “Cuestionados por la sociedad: Los Partidos Políticos”, en: *Búsquedas y bloqueos*. La Paz: CERES.

Chua, Amy. 2003. *El Mundo en llamas. Consecuencias de la globalización*. Ediciones Sine Qua Non.

Comboni, Javier y Maria Félix Delgadillo. 1992. *La Política Fiscal en Bolivia y su relación con la política económica*. Ponencia presentada en: IV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile: CEPAL, 27-30 de enero de 1992.

Comisión de Modernización del Honorable Consejo Municipal. 2005. “Gobernabilidad municipal más allá de las alianzas”, en: *Cuadernos de Gobernabilidad Municipal* N° 1.

- Dávalos, Pablo (coord.) *Pueblos Indígenas, Estado y Democracia*. Bs As: CLACSO.
- fBDM. *Los Partidos políticos frente a la crisis*. Serie Temas de Reflexión y Debate, N° 1, 2, 3, 4, 5.
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung. *Proyección de la Democracia boliviana al siglo XXI: ¿A reinventar principios e instituciones?* s/f.
- Galindo, Mario y Fernando Medina. 1995. *Descentralización fiscal en Bolivia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gray-Molina, George (coautor). 1999. *La economía política de las reformas institucionales en Bolivia*. Washington: BID.
- Grey Postero, Nancy. 1999. *Bolivia's Indígena Citizen: Multiculturalism in a Neoliberal Age*. Ponencia presentada en: American Anthropological Association Meetings, noviembre 1999.
- Hofmeister, Wilhelm. 2004. *Reformas Políticas en América Latina*. KAS.
- IDEA. 2004. *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: Agora Democrática.
- Laserna, Roberto. 2003. *Gobernabilidad democrática y reforma política en Bolivia*. Fundación Milenio. Documento preparado para la Fundación Konrad Adenauer (Brasil).
- Linera, Álvaro et al. 2005. *Democracia en Bolivia. Cinco análisis temáticos del Segundo Estudio Nacional sobre Democracia y Valores Democráticos*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Mayorga, Rene. 1991. *Democratización y Modernización del Estado en Bolivia*. La Paz: CEBEM.
- Mesa G., Carlos (coautor). 1983. *Manual de Historia de Bolivia*. La Paz: Gisbert.
- Ministerio de Salud y Deporte. 2006. *Situación de Salud, Bolivia 2004*. Serie: Documentos de Divulgación Científica.
- Estadísticas: 1995, 1996, 1997, 1998, ASIS 2003, 2004.
- Morales, Juan Antonio. *Reforma estructurales y crecimiento económico en Bolivia*. 1991. Instituto de Investigaciones Socio Económicas. Documento de trabajo. Abril.

Organización Panamericana de la Salud. 2002. *Boletín Epidemiológico*. Vol. 23 N° 3, septiembre.

Pereira, Rodney y Wilson Jiménez. *Políticas Macroeconómicas, pobreza y equidad en Bolivia*. BID.

PNUD. 2005, 2004, 2003, 2002, 2000, 1998. Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano.

Valencia Vega, Alipio. 1998. *El Pensamiento Político en Bolivia*. La Paz: Editorial Juventud.

Páginas web

UDAPE. Pobreza y distribución del ingreso en Bolivia entre 1999-2002

<http://www.udape.gov.bo/revista/Pobreza-99-2002.pdf>

— Presentación del Desempeño Económico al Tercer Trimestre de 2006 e Informe Especial Sobre Empleo, octubre 2000. <http://www.udape.gov.bo>

— Informe Económico y Social primer semestre 2006 y perspectivas.

<http://www.udape.gov.bo>

Pobreza y desigualdad en los municipios de Bolivia. <http://www.udape.gov.bo>

Instituto Nacional de Estadística (INE), estadísticas diversas:

Estructura de la población económicamente activa:

<http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO?Grupo=020301&D2=8&D3=>

Tipo de cambio:

http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/Pcgi_tipo_cambio.htm

Línea de pobreza:

<http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO?Grupo=040601&D2=8&D3=>

Necesidades básicas insatisfechas:

<http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO?Grupo=040602&D2=8&D3=>

Desarrollo humano:

<http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO?Grupo=0407&D2=6&D3=>