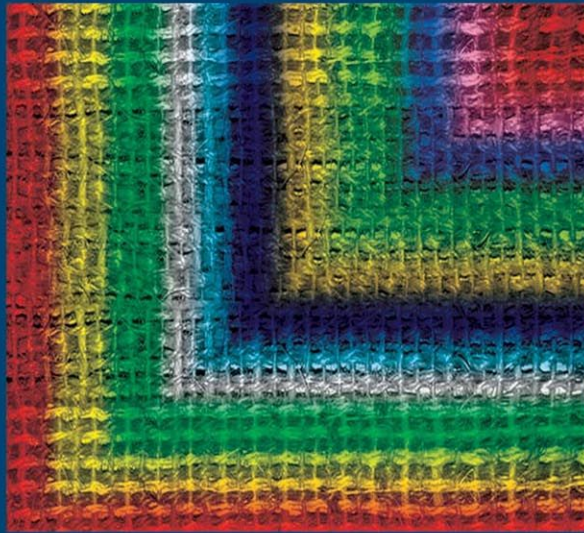


EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN BOLIVIA 2004 - 2006: OPORTUNIDADES DE REFORMA EN PRO DE LOS POBRES



INFORME DE EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES

INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN BOLIVIA 2004 - 2006:
OPORTUNIDADES DE REFORMA EN PRO DE LOS POBRES

INFORME DE EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES

INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés), es una organización sin fines de lucro que trabaja para fortalecer y expandir la democracia a nivel mundial. Recurriendo a una red global de expertos voluntarios, el NDI brinda asistencia práctica a líderes cívicos y políticos para coadyuvar en el avance de valores, prácticas e instituciones democráticas. El NDI trabaja con demócratas en cada región del mundo para fortalecer organizaciones políticas y cívicas, proteger la integridad del proceso electoral, y promover la participación ciudadana, rendición de cuentas, y transparencia del gobierno.

La democracia depende de legislaturas que representen a la ciudadanía y supervisen al ejecutivo, de magistraturas independientes que protejan el imperio de la ley, de partidos políticos que sean transparentes y responsables, y de procesos electorales donde los votantes elijan libremente a sus representantes para que los gobiernen. Actuando como el catalizador para el desarrollo democrático, el NDI fortalece las instituciones y los procesos que permiten que la democracia prospere.

Fortaleciendo Organizaciones Políticas y Cívicas: El NDI ayuda a fortalecer instituciones estables, amplias y bien organizadas que forman los cimientos de una fuerte cultura cívica. La democracia depende de estas instituciones mediadoras –la voz de una ciudadanía informada– que relaciona a los ciudadanos con su gobierno brindando caminos para la participación dentro de las políticas públicas.

Protegiendo la Integridad del Proceso Electoral: El NDI promueve procesos electorales abiertos y democráticos. Los partidos políticos y los gobiernos han solicitado que el NDI estudie los códigos electorales y haga recomendaciones para mejorarlos. El Instituto a su vez brinda asistencia técnica a los partidos políticos y a grupos cívicos para llevar a cabo campañas de educación de votantes y para organizar programas de supervisión de los procesos electorales. El NDI, siendo uno de los líderes mundiales electorales el monitoreo de elecciones, ha organizado delegaciones internacionales y colaborado con organizaciones nacionales para observar los procesos electorales en decenas de países, asistiendo a asegurar que los resultados del sufragio reflejen la voluntad de la ciudadanía.

Promoviendo la Transparencia y Rendición de Cuentas: El NDI responde a solicitudes de parte de líderes de gobierno, parlamento, partidos políticos y grupos cívicos que buscan asesoramiento en temas que van desde los procedimientos legislativos, la comunicación con el electorado, hasta el balance de las relaciones civil-militares dentro de una democracia. El NDI trabaja para fortalecer legislaturas y gobiernos locales que sean profesionales, responsables, abiertos y receptivos hacia sus ciudadanos.

La cooperación internacional es clave para promover la democracia de una manera efectiva y eficiente. También transmite un mensaje mas profundo a las democracias emergentes, mientras las autocracias se encuentran intrínsecamente aisladas y temerosas del mundo externo, las democracias pueden contar con aliados internacionales y un sistema de apoyo activo. Con sede en Washington D.C., y con oficinas de campo en cada región del mundo, el NDI complementa las habilidades de su personal reclutando a expertos voluntarios de todo el mundo, muchos de los cuales son veteranos de las luchas democráticas en sus propios países y que comparten valiosas perspectivas sobre el desarrollo democrático.

EL DEPARTAMENTO BRITÁNICO PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL Y EL APOYO A LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS POBRES EN LATINOAMÉRICA

El DFID ha estado trabajando a través de una serie de programas en América Latina enfocados en mejorar la representación política de los pobres y lograr mayores resultados de las políticas en pro de los pobres y trabajar con el sistema político desde el 2003. La meta general de nuestro programa en esta área es:

Incrementar la representación de los pobres en los sistemas políticos, con el fin de producir mayores políticas y presupuestos en pro de los pobres.

Hemos estado particularmente preocupados en comprender mejor dos preguntas principales:

1. ¿Cuál es la relación entre las agrupaciones políticas y los pobres y bajo qué condiciones las agrupaciones representan mejor a estos grupos? (Entradas)
2. ¿Cuáles son las posiciones y plataformas de políticas de las agrupaciones políticas más importantes y cómo se orientan hacia los pobres? (Salidas)

Y para la comunidad de donantes a un nivel más operativo, estamos interesados en lo siguiente:

1. ¿Cómo pueden los donantes mejorar su comprensión y conocimiento de los temas y actores políticos?
2. ¿Cómo y cuándo deben los donantes relacionarse con diferentes actores políticos como parte de un diálogo de políticas inclusivas sobre la pobreza y la desigualdad?
3. ¿Cuáles son las actuales fortalezas y debilidades del sistema político y cómo puede orientarse en pro de los pobres?
4. ¿Cuáles son las organizaciones clave, metodologías, enfoques y mejores prácticas más apropiadas para este tipo de relacionamiento y cómo puede la comunidad de donantes trabajar con ellas?

Las Políticas Regionales Andinas y el Programa de Pobreza y los Estudios de Países

Como parte de un programa general, el DFID ha apoyado una primera etapa que consiste en una serie de estudios, talleres y diálogos alrededor de los temas de política, pobreza y donantes en Centro América y en los Países Andinos, enfatizando en las agrupaciones políticas. Estos programas han trabajado a través de un amplio consorcio de actores liderados por IDEA, e incluyendo al Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI), el Instituto Multipartidario para la Democracia (IMD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y diversos centros de estudios locales en cada país.

COMPRENDIENDO MEJOR EL PROCESO POLÍTICO COMO PARTE DE LA REDUCCIÓN DE POBREZA EN BOLIVIA

DFID se complace en apoyar el desarrollo y presentación de este estudio realizado por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés) sobre el Sistema de Partidos Políticos en Bolivia y sobre las oportunidades que se presentan en la actualidad para una reforma del mismo en pro de los pobres. Este trabajo se construye sobre estudios previos y compromisos de las agrupaciones políticas, donantes y otros actores en torno a cómo incrementar la apropiación política de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) en el 2002-2003. Este análisis y las recomendaciones previas del NDI ayudaron a definir de mejor manera nuestro programa regional que se presenta brevemente más abajo, y que fue útil para plantear varios temas alrededor de cómo la ERP fue debilitada por no obtener y movilizar mayor apoyo político. A su vez, el estudio permitió identificar temas importantes sobre cómo los incentivos de diferentes grupos determinan su apoyo hacia diferentes políticas.

Este informe traslada el trabajo previo al contexto actual por el cual los arreglos políticos e institucionales de la democracia boliviana están siendo redefinidos por un gobierno popular y en pro de los pobres, pero que encara serias divisiones regionales y de otra índole. Al comienzo de este trabajo, el DFID visualizó mejor la operación de las agrupaciones políticas a nivel departamental, con el fin de captar de una mejor manera los incentivos de políticas en pro de los pobres en esos lugares, y para desarrollar algunas propuestas alrededor de cómo el sistema de agrupaciones políticas podría ser reformado para lograr y mantener un enfoque en pro de los pobres y una gobernabilidad más estable simultáneamente.

El análisis brinda una visión general sobre la evolución de la situación política actual y de las agrupaciones políticas en particular, como también perspectivas sobre la crisis interna y externa del sistema político. Se torna comprensible

bajo estas condiciones por qué muchos grupos y ciudadanos han optado por medios más directos de representación política, desde las calles, sindicatos, movimientos sociales y movimientos regionales cívicos. Mientras algunos de los papeles y funciones de las agrupaciones políticas están siendo sustituidos de maneras creativas y beneficiosas, otras funciones son rechazadas o sobrepasadas con efectos negativos.

Las recomendaciones realizadas por el NDI deberían servir para impulsar a la comunidad de donantes presentes en Bolivia acerca de su nivel de relacionamiento con los actores y sistemas políticos, y también sobre las consecuencias de no relacionarse. Esperamos que el estudio sirva para a nuestros colegas en otros países y regiones fuera de Bolivia.

Damos la gracias al NDI por su excelente trabajo y por ser los suficientemente flexibles para ajustarse a la permanente situación de cambio en Bolivia, y a las numerosas actualizaciones que el documento requirió para mantenerse relevante. Agradecemos también al NDI por su participación en asociaciones más amplias dentro de la Región Andina. Estamos ansiosos de compartir este estudio y las recomendaciones con los miembros de la comunidad de donantes, actores políticos y otros con el fin de comprender mejor la relación entre la pobreza y las organizaciones e intereses étnicos, regionales y clasistas.

Lecciones de la Experiencia Boliviana para las Agencias de Desarrollo

El enfoque adoptado para comprender el proceso político y trabajar mejor con los actores políticos, incluyendo el sistema formal de agrupaciones políticas, el congreso y las elecciones, como una dimensión esencial y usualmente pasada por alto de reducción de pobreza e desigualdad, nace de diversos factores. La situación en Bolivia es un ejemplo importante del poder político de

los pobres, con el surgimiento el MAS apoyado por los movimientos sociales y que resultó en la actual presidencia de Evo Morales.

Lo que parece haber faltado fue una buena lectura de parte de los donantes de esta situación, que pudo haber permitido mejores respuestas y, más allá de esto, comprender mejor cómo las estrategias y mecanismos actuales de los donantes ayudaron a que se diera esta situación — en situaciones positivas y negativas. Por ejemplo, ¿cómo las oportunidades creadas y apoyadas por la Ley de Participación Popular, o el proceso de Dialogo Nacional que fue esencialmente una condición de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), afectaron el curso de eventos?

Y otra pregunta que debería hacerse, ¿cómo podría haberse evitado el conflicto y la polarización a través de un mejor relacionamiento y apoyo al dialogo político y a los actores políticos? La mayoría de los donantes no se relacionan con agrupaciones políticas, sindicatos o movimientos sociales o lo hacen de una manera muy limitada. La mayoría de los programas de donantes se enfocaban en trabajar con y a través del gobierno central, bajo la ERP y usando caminos de armonización. La mayoría de los donantes no contaban con programas que buscaban crear capacidad política, negociación, dialogo entre grupos — parecíamos más esforzados en ayudar a crear agendas de polarización de una multitud de movimientos sociales basándonos en un enfoque de derechos — y al hacerlo se incrementaba el conflicto estado-sociedad. En el caso de Bolivia, los dos extremos en contra del medio terminaron en una ruptura de la institucionalidad, y los intentos actuales de reconstrucción y refundación sobre un nuevo grupo de principios están ingresando a una severa polarización entre el proyecto económico estatal-indigenista de las tierras altas y el proyecto del sector privado mestizo de las tierras bajas.

Claramente Bolivia evidencia un caso importante donde la capacidad esencial para el desarrollo se ha erosionado y debilitado hasta un punto donde se convierte en un factor para crear inestabilidad, volatilidad, y otras condiciones que tornan los enfoques y mecanismos ‘normales’

de desarrollo en un problema. Esto es lo que podemos llamar ‘capacidad política’, e incluye la habilidad de negociar, de dialogar entre puntos de vista usualmente radicales, de llegar a acuerdos para el bien del estado, y aceptar sacrificar unas cosas por otras. Esta capacidad es todavía mas importante en lugares donde los ‘acuerdos políticos’ (Vea el Trabajo de DFID sobre *Estados Frágiles* del 2007) están siendo erosionados dadas las fuertes diferencias en los modelos económicos, la sociedad, y la política que están apareciendo en América Latina y otras regiones del mundo.

El cambio de paradigmas ideológicos en América del Sur y el empoderamiento de nuevos grupos sociales y étnicos en los países andinos -a veces con tendencias excluyentes- han generado proyectos políticos alternativos que replantean un mayor rol del Estado en la economía, nuevas relaciones en el ámbito internacional económico y formas más directas de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado. Estos proyectos se han plasmado en las últimas elecciones creando situaciones de polarización con características cada vez más regionales (como en Bolivia o Ecuador, donde las fuerzas políticas están alineadas con ciertas regiones del país).

Podemos discutir que la total erosión de esta capacidad política -políticos, agrupaciones, congreso, como también los mecanismos de diálogo- contribuyeron a las explosiones populares y movimientos que ocurrieron en los márgenes del estado en Bolivia desde el 2003. Uno de los principales desafíos para el desarrollo de Bolivia, y de otros países en situación similar, es el reconstruir esta ‘capacidad política’ para que se puedan lograr acuerdos básicos entre los grupos enfrentados, para que se logre una institucionalización que permita una gobernabilidad más estable, y que se puedan producir políticas que traten las necesidades de los pobres y los grupos excluidos como también de la clase media y del sector privado. Sin esto, los créditos y las donaciones provistas por los donantes serán difíciles de ejecutar, las reformas serán bloqueadas o fallarán, y los movimientos sociales fuertes solo crearán inestabilidad adicional si existe una falta de capacidad de responder.

¿Cuál es el mensaje para las agencias de cooperación, particularmente para las agencias multilaterales de préstamo? Sabemos que el discutir sobre pobreza e inigualdad en Latinoamérica y en países como Bolivia es un proceso político. Por esto necesitamos poder encarar y comprender mejor estos procesos, crear estrategias de mitigación de riesgos para intentar responder a ellos, y de alguna forma contribuir en el largo plazo a la reforma de los sistemas y procesos políticos con el fin de lograr mayor estabilidad y capacidad de respuesta.

Muchas de las Instituciones de Financiamiento Internacionales ya se encuentran encaminadas en esta dirección, usando un mejor análisis de la gobernabilidad y de las situaciones políticas. Pero debemos ir más allá del análisis hacia la mejora y desarrollo del ‘capital político’ que es bastante necesario en estados altamente desiguales para tratar los conflictos directos como también los más localizados cerca de reformas y políticas en particular.

Hacia un Nuevo Tipo de Capital: Capital Político

Mientras esta publicación estaba siendo preparada para su impresión, el DFID desarrolló lecciones sobre un concepto emergente que llamamos ‘capital político’. Como el capital económico y social, puede en la actualidad haber muy poca creación de un importante capital político, que es necesario para lograr tantos de los cambios que las agencias de desarrollo están trabajando para apoyar. El lograr compromisos políticos básicos en estados frágiles, obtener apoyo para reformas desafiantes y difíciles en donde habrá ganadores como también perdedores, o el vencer la volatilidad de las reformas, todas requieren de capital político para lograrse. Y el capital político, como los otros tipos de capital, puede ser producido, usado y desarrollado como los otros tipos de capital. Surgen preguntas: ¿Cómo se logrará? ¿Quién lo hará?

Nosotros como agencias de donantes necesitamos estar concientes de la necesidad de crear capital político, respecto al económico y

social, particularmente en los países de ingresos medios que son democráticas. Si somos ineficientes e ineficaces en el corto y largo plazo seremos incapaces de lograr los Objetivos del Milenio y la reducción de la desigualdad. Necesitamos invertir en este tipo de capital, y conectarlo al capital técnico, económico y social que ya estamos apoyando y brindando.

Una vez más damos las gracias a NDI Bolivia y a NDI Washington por ayudarnos a enmarcar estos importantes temas y contribuir a mejorar la reducción de pobreza a través de una democracia mejorada. Esperamos continuar nuestra colaboración en el futuro.

Adam Behrendt, Ph.D.
Asesor de Gobernabilidad
DFID Andes
La Paz, Bolivia

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN	3
METODOLOGÍA	6
CONTEXTO POLITICO BOLIVIANO: 2004-2006	7
A. Reformas Constitucionales y Legislativas	7
B. Sucesión Presidencial	9
C. Procesos Electorales: 2005-2006	9
D. Política Nacional de Desarrollo Bajo Morales	12
ANÁLISIS DE LOS DESAFÍOS DE LA REFORMA EN PRO DE LOS POBRES DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO DE BOLIVIA	14
A. Estructura de los Partidos Políticos	14
B. Capacidad y Recursos de los Partidos Políticos	15
C. Legitimidad Pública de los Partidos Políticos	16
D. Competencia Política Interpartidaria	19
E. Descentralización Regional y Estructuras Partidarias	23
F. Desafíos de la Reforma en Pro de los Pobres en Bolivia	25
MIRANDO AL FUTURO: OPORTUNIDADES DE LA REFORMA EN PRO DE LOS POBRES EN BOLIVIA	27
A. El Sistema de Partidos Políticos y la Competencia Política	27
B. Autonomías Regionales y la Estructura Política Partidaria	29
C. La Asamblea Constituyente y las Reformas Estructurales	31
BIBLIOGRAFÍA	33
LECTURA ADICIONAL SOBRE AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES	36
RECONOCIMIENTOS	37

ACRÓNIMOS

AC	Asamblea Constituyente
ADN	Acción Democrática Nacionalista
CN	Concertación Nacional
CNE	Corte Nacional Electoral
CONDEPA	Conciencia de Patria
CPE	Constitución Política del Estado
DFID	Departamento Británico para el Desarrollo Internacional
IU	Izquierda Unida
MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
NC	Nación Camba
NDI	Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales
ONG	Organización No Gubernamental
PODEMOS	Poder Democrático Social
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TI	Transparencia Internacional
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
UN	Unidad Nacional

RESUMEN EJECUTIVO

La reforma en pro de los pobres en Bolivia sólo puede ser alcanzada mediante iniciativas de políticas sistemáticas y sostenidas que respondan a los factores directos e indirectos que fomentan la pobreza. Este informe examina los sucesos políticos recientes suscitados en Bolivia entre los años 2004 y 2006 y, con un enfoque hacia los líderes políticos locales, hace una lectura de los desafíos históricos que han formado el papel del sistema de partidos políticos de Bolivia dentro de los procesos de reforma en pro de los pobres.

Basándose en un largo proceso de entrevistas, este informe ha encontrado que las políticas representativas y progresivas en pro de los pobres son desafiadas por condiciones estructurales a nivel macro e institucionales a nivel micro que perjudican las iniciativas destinadas a la reducción de la pobreza. Específicamente, los partidos políticos en Bolivia todavía no cuentan con la suficiente capacidad para impulsar la reforma. Consecuentemente, las estructuras subnacionales, que cuentan con el acceso más cercano a la identificación de las necesidades de la ciudadanía, se encuentran marginadas de la formulación de políticas. El ciclo perpetuo de las fallidas políticas económicas de distribución de riqueza fomenta el cinismo público, el cual tiene el efecto último de auto-exclusión de los procesos políticos. De similar manera, la polarización regional sobre temas de explotación y distribución de recursos sólo ha empeorado de la mano de la fracasada búsqueda de consenso y las negociaciones interpartidarias.

A pesar de estos desafíos dentro del sistema político de Bolivia, la reducción sostenible de la pobreza últimamente requerirá la participación constructiva de los partidos políticos. Estos partidos políticos continúan controlando casi todos los niveles de la autoridad estatal y, a pesar de continuos cambios estructurales, lo continuarán haciendo. A su vez, siendo las entidades que coordinan la elección de cargos

públicos, los partidos políticos se encuentran íntimamente involucrados en el proceso de toma de decisiones de cada uno de los funcionarios elegidos y designados. Como el único enlace oficial no estatal a través de todos los niveles de gobierno, los partidos son también uno de los pocos mecanismos locales capaces de sostener el diseño de políticas coordinadas.

La necesidad de una administración política efectiva sobre la reforma económica en Bolivia es clara, de igual manera que las oportunidades de reforma presentadas por el surgimiento de un gobierno de mayoría y el proceso de la Asamblea Constituyente, y brinda un mecanismo formal para tratar temas estructurales y fomentar un consenso político amplio sobre la reducción de la pobreza. El prominente papel de los actores locales en este evolutivo sistema político significa que son precisamente los actores locales, específicamente los partidos políticos, a quienes se les presenta los mayores incentivos políticos y electorales para desarrollar reformas progresivas. Los siguientes temas son los más apropiados para los partidos políticos y para la reforma en pro de los pobres:

- o Una **competencia constructiva** entre los actores políticos fomentaría estructuras democráticas de toma de decisiones e incentivos para la formulación progresiva de políticas públicas.
- o Prácticas amplias de **comunicación interna** dentro de los partidos políticos aumentarían el uso de mecanismos estratégicos y sistemáticos para identificar y priorizar las necesidades de sus constituyentes y combatir el cinismo público.
- o Los partidos pueden fortalecer su **legitimidad pública** promoviendo mejor sus éxitos, administrando las expectativas de reformas públicas, y volviendo sus procesos de toma de decisiones más transparentes.

Mirando al futuro, la gobernabilidad democrática y la reducción de pobreza en Bolivia requieren partidos políticos que fomenten oportunidades de reforma a través de políticas de corto y largo plazo que limiten la inestabilidad social y el aumento del cinismo público. Los medios a través de los cuales los partidos puedan encarar estas oportunidades dependerán de un análisis interno y de la identificación de acciones constructivas para que ellos representen mejor a sus constituyentes así como el permitir que los ciudadanos bolivianos participen de un modo significativo dentro del proceso de reforma.

INTRODUCCIÓN

Entre los años 2004 y 2006, Bolivia vivió grandes acontecimientos políticos internos. Con los procesos electorales del 2005 y 2006, el país se embarcó en significativas reformas políticas iniciadas con la victoria de un gobierno de mayoría, la convocatoria a la Asamblea Constituyente (AC) y el Referendo sobre Autonomías. En vista de esta situación, el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) solicitó al Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) que analice el impacto de este nuevo contexto político sobre la reforma

en pro de los pobres y el papel de los partidos políticos bolivianos en dicho proceso. Este estudio examina las políticas recientes, investiga los desafíos clave para la reforma en pro de los pobres, e identifica las áreas de oportunidad para que los partidos fortalezcan el enlace entre las instituciones políticas y el desarrollo económico. Las conclusiones presentadas buscan generar diálogo alrededor de las oportunidades actuales para que los actores políticos formulen soluciones sostenibles para una mayor inclusión económica.

Definición de Reforma en “Pro de los Pobres”

El desarrollo y la reforma en pro de los pobres es un proceso multifacético que incluye:

- Promover la demanda de recursos y habilidades a los cuales los pobres tienen acceso;
- Aumentar los recursos de los pobres – particularmente a través de fortalecidas infraestructuras de salud, educación, transporte y comunicaciones – para permitir su participación en los procesos de crecimiento y en la actividad económica productiva; y
- Asegurar que las instituciones formales de relevancia particular para el sustento de los sectores pobres sean receptivas a sus demandas y rindan cuentas ante ellos..

Resumen del texto “What is ‘pro-poor reform’?”, Bolivia’s Political Party System and the Incentives for Pro-Poor Reform, p.6

En Octubre del 2004, con apoyo del DFID, el NDI produjo *El Sistema de Partidos Políticos de Bolivia y los Incentivos para la Reforma en Pro de los Pobres*, un informe que examinó, desde la perspectiva de la economía política, los incentivos y desincentivos del sistema de partidos políticos para avanzar en la reforma en pro de los pobres. El NDI condujo una investigación con más de 75 entrevistas a actores políticos y sociales en cada uno de los nueve departamentos de Bolivia.

En ambos años, el 2004 y el 2006, el NDI enfatizó el papel de los partidos políticos bolivianos y de las agrupaciones ciudadanas e indígenas¹ como actores clave dentro de la reducción sostenible de la pobreza por las siguientes razones: el sistema partidario coordina la elección a cargos públicos y de esta forma se encuentra activamente involucrado en todos los niveles del Estado; y los partidos son los únicos enlaces oficiales no estatales entre todos los niveles de gobierno, lo

¹ Dado el reconocimiento constitucional y legal de las entidades políticas no partidarias de participar en las elecciones bolivianas, este documento utilizará el término “partidos políticos” para referirse a todos los grupos políticos que presentan candidatos a elecciones para cargos públicos, a no ser que se indique de otra manera.

que los posiciona para coordinar la formulación e implementación de políticas. El informe del 2004 encontró que los desafíos hacia las políticas receptivas y sostenibles en pro de los pobres son el efecto neto de los desafíos internos del sistema de partidos políticos y de los desafíos de diseño de políticas de parte de los funcionarios públicos elegidos. Los obstáculos clave para la reforma en pro de los pobres que fueron identificados en el informe del 2004 incluían:

Sistema de Partidos Políticos

- *Falta de Competencia Constructiva entre los Actores Políticos.* Muchos partidos nacen del liderazgo de un individuo cuya imagen y personalidad determina la toma de decisiones en todos los niveles del partido y a través de los representantes del partido elegidos y designados en cargos de gobierno. Por otra parte, la ley electoral y otros factores institucionales debilitan la motivación de los partidos de presentar alternativas de políticas públicas, y el obtener el cargo político está ligado más a la habilidad del candidato de movilizar a sus votantes que a la capacidad de él/ella de implementar políticas de reformas efectivas y oportunas. Como resultado, el nombramiento político de los funcionarios de la administración pública refuerza las contiendas políticas electorales y el papel de los partidos como vehículos para obtener trabajo. Las designaciones políticas llevan a los partidos a sacrificar a los técnicos que deberían ocupar idealmente los cargos públicos.
- *Mercados Políticos Paralelos y Elevada Regionalización.* La influencia perpetua de las estructuras informales existentes y emergentes—a través de cobros exclusivos para unirse a organizaciones sociales, sistemas de educación separados para las comunidades indígenas, e invitaciones exclusivas a reuniones públicas—ha impulsado a las comunidades económicamente desfavorecidas a depender en soluciones internas inhibiendo la capacidad de los líderes nacionales.

- *Cinismo Público.* Los bolivianos perciben que la retórica histórica de reforma no ha sido acompañada de cambios en la calidad de vida para la mayoría de la población. Los conflictos étnicos y económicos mutuamente reforzados, junto con la percepción pública de una limitada capacidad partidaria para llevar a cabo una reforma tangible, ha exacerbado la polarización entre los partidos tradicionales y la ciudadanía. Este ambiente inestable ha resultado en la auto-exclusión de la mayoría de los pobres del proceso de diseño de políticas.

Proceso de Diseño de Políticas

- *Temas Estructurales que Inhiben la Formulación de Políticas en Pro de los Pobres.* Estructuras partidarias centralizadas, prácticas de comunicación internas y procesos de diseño de políticas obstaculizan la capacidad de los partidos de formular respuestas efectivas a las necesidades de desarrollo entre y dentro de los nueve departamentos del país. Tal como está estructurada actualmente, la legislación de financiamiento público impulsa a los partidos hacia grandes actividades durante los períodos de campaña y a un limitado contacto con la base partidaria en épocas no electorales. Debido a que la asistencia multilateral define buena parte de la agenda económica o de pobreza del país, los partidos perciben poco beneficio en proponer programas macroeconómicos o en pro de la pobreza.
- *Restricciones de Capacidad Partidaria que Inhiben la Implementación de Políticas en Pro de los Pobres.* Los desincentivos para la formulación de políticas en pro de los pobres son reforzados por las restricciones en la capacidad de los partidos políticos. Por ejemplo, los cargos partidarios municipales no son consistentemente incorporados dentro de las estructuras nacionales del partido y los partidos cuentan como fondos limitados para apoyar a comités de expertos o juntar datos sistemáticos sobre las necesidades

de los ciudadanos. Exacerbando la falta de orientación partidaria sobre temas nacionales, los funcionarios elegidos casi nunca reciben instrucción u orientación sobre sus deberes, derechos y responsabilidades en sus nuevos cargos. Como tal, los ministerios de gobierno no pueden depender de los partidos para desarrollar políticas receptivas en pro de los pobres.

Dados estos desafíos, el estudio del 2004 brindó recomendaciones para las estrategias de asistencia de la comunidad internacional. Programas de apoyo a nivel macro fueron promovidos para: reconocer la naturaleza política del proceso de diseño de políticas y alivio de pobreza; modificar prácticas de designación política; invertir en instituciones de largo plazo que impulsan el capital social (i.e., educación profesional integrada y partidismo formal);² reforzar una competencia partidaria saludable; y ofrecer asistencia técnica en incidencia política efectiva y comunicación política a organizaciones cívicas específicas y a funcionarios electos.

Esta evaluación actualizada apunta a examinar la evolución de estos desafíos desde una perspectiva interna y brinda recomendaciones para que los partidos políticos fortalezcan su papel para promover reformas en pro de los pobres de Bolivia. Los pasos tomados en última instancia para incrementar la inclusión económica serán decididos por los líderes bolivianos y los ciudadanos que ellos representan.

² El partidismo formal hace referencia al mecanismo que permite a los miembros de los partidos políticos a diferenciar sus visiones y políticas partidarias de las de otros partidos.

METODOLOGÍA

Este informe se basa en el estudio del NDI del año 2004 titulado *Bolivia's Political Party System and the Incentives for Pro-Poor Reform*. Las fuerzas que impulsan al sistema de partidos políticos de Bolivia dentro del proceso de reforma en pro de los pobres identificadas en el 2004 se mantienen válidas y marcan el punto de inicio del presente análisis. Considerando el período desde octubre del 2004 hasta diciembre del 2006, el NDI identificó importantes factores políticos que pueden tener relación con la formación e implementación de políticas en pro de los pobres. En el contexto de la AC, el NDI también consideró reformas propuestas como incentivos o desincentivos potenciales dentro del proceso en pro de los pobres.

Entre abril y junio del 2006, el NDI juntó las percepciones de la ciudadanía a través de entrevistas individuales y grupales llevadas a cabo en Bolivia. El NDI condujo nuevas entrevistas para incorporar las observaciones sobre el sistema de partidos políticos de Bolivia y sobre el proceso de diseño de políticas desde el 2004. Las preguntas incluían los siguientes temas: la relación estado-sociedad dentro de los diversos niveles de gobierno, el financiamiento público de los partidos políticos, el servicio civil, la autonomía subnacional, y el sistema electoral. El NDI se basó en la información de 38 individuos en seis de los nueve departamentos de Bolivia,³ involucrando a miembros de partidos políticos, candidatos a la AC, y autoridades departamentales y municipales incluyendo directivos.

Adicionalmente, 31 personas participaron en tres entrevistas de percepción grupal, que consistieron en discusiones sobre los temas mencionados previamente usando una técnica de

entrevista de “grupo nominal”⁴ El NDI llevó a cabo estas entrevistas en Chuquisaca, Santa Cruz, y Tarija para capturar perspectivas dentro de diversos subsectores bolivianos: zonas geográficas; apoyo electoral u oposición al gobierno actual; y posturas departamentales con relación a mayor autonomía departamental basándose en los resultados del referéndum del 2006. Los participantes provenían de organizaciones de servicio social, entidades de supervisión departamentales y locales, centros laborales, universidades privadas y públicas, sindicatos y asociaciones de trabajadores, concejos distritales, comités cívicos, y organizaciones de mujeres y jóvenes.

Usando la información recolectada de las entrevistas y la investigación de gabinete, este informe brinda un análisis de los desafíos y oportunidades de la reforma en pro de los pobres dentro del siempre cambiante sistema de partidos políticos de Bolivia. Los temas clave se derivan intencionalmente de las recomendaciones originales formuladas el 2004 para: 1) convertir las estrategias de ayuda internacional en puntos de acción para los partidos políticos, y 2) promover la reflexión al interior de los partidos políticos sobre el progreso relativo del país en cada tema clave. El informe tiene la intención de generar un diálogo plural y constructivo entre los actores a todo nivel dentro de los partidos políticos y dentro de la planificación y administración de las políticas.

³ Las entrevistas individuales fueron llevadas a cabo en los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Potosí, Santa Cruz y Tarija.

⁴ La técnica es usada para obtener retroalimentación y para mejorar el proceso de diseño de políticas sin preguntar a los participantes que midan el impacto directo o la viabilidad de una política propuesta en particular. En este caso, las entrevistas de percepción de grupo sirvieron para medir las percepciones de los temas de las entrevistas específicas en el contexto del gobierno actual y como temas de reforma potencial a futuro en el contexto de la Asamblea Constituyente.

CONTEXTO POLÍTICO BOLIVIANO: 2004-2006

Los procesos electorales del 2005 y 2006 marcaron importantes cambios políticos en Bolivia, particularmente a través del surgimiento de un gobierno de mayoría y por el proceso de la AC. Recurriendo a las conclusiones del informe del 2004, esta sección examina los sucesos políticos recientes en Bolivia incluyendo las reformas constitucionales y legislativas, la sucesión presidencial, los procesos electorales del los años 2005 y 2006, y la nueva política nacional de desarrollo. La reducción de pobreza en Bolivia es todavía un desafío para Bolivia. Esta sección demuestra que los sucesos políticos recientes todavía no se han traducido en mayores incentivos para iniciativas efectivas en pro de los pobres. Sin embargo, algunos de estos acontecimientos han incrementado la expectativa ciudadana de cambio que tendrá un impacto positivo a corto plazo en sus vidas diarias. Es dentro de este contexto de expectativa ciudadana que el ambiente actual de reforma puede convertirse en una oportunidad para que los líderes políticos y sociales puedan formar soluciones receptivas y sostenibles para lograr una mayor inclusión económica para sus ciudadanos.

Desde el 2004 al 2006, el sistema político boliviano sufrió una serie de cambios que ameritan ser mencionados. Estos factores brindarán un marco contextual actualizado a través del cual se analizarán los incentivos que afectan el papel de los partidos políticos en la formulación e implementación de políticas en pro de los pobres de parte de los partidos políticos.

A. Reformas Constitucionales y Legislativas

En el 2004, el Congreso Boliviano aprobó una serie de 15 reformas a la Constitución Política del Estado (CPE) como también diversas reformas legislativas. Tres de estas reformas son significativas para este informe de evaluación:

CPE Artículo 1. Este artículo fue reformado para reconocer la diversidad del pueblo boliviano,

específicamente las palabras “multiétnico” y “pluricultural” fueron adicionadas para caracterizar a Bolivia. En papel, esta reforma fue significativa ya que reconoció formalmente a la población indígena pre-colonial que todavía existe en Bolivia. En la práctica, esta reforma no ha sido aplicada por todas las instituciones democráticas, incluyendo los partidos políticos. El desafío de implementar una reforma política y cultural de esta magnitud ha contribuido a las tensiones entre el estado y la sociedad y ha afectado la legitimidad de las instituciones democráticas entre los ciudadanos.

CPE Artículo 4. Este artículo creó mecanismos formales para la participación ciudadana dentro de la toma de decisiones políticas tales como la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana, y el referéndum popular. Esta reforma fue aprobada en parte debido a la presión popular que buscaba mayor acceso a la toma de decisiones políticas, pero el espíritu subyacente de la reforma fue el fortalecer un estado débil al expandir y profundizar las oportunidades para la participación ciudadana.

La CPE es un instrumento legal y político que brinda estructura al estado y determina la naturaleza de la relación ciudadana con el estado. La AC es un mecanismo democrático para tratar la crisis de representatividad y la creciente brecha entre la ciudadanía, los partidos políticos y el estado. La reforma al Artículo 4 de la CPE reconoce implícitamente que los partidos políticos han fallado en representar, o efectivamente tomar decisiones por los ciudadanos. A pesar de esta falencia, la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente de 2006 reconoció a los partidos políticos como los únicos grupos permitidos para competir por los puestos de Asambleístas para escribir una nueva CPE.

Funciones de los Partidos Políticos Eficientes

Los partidos políticos cumplen diversas funciones básicas como parte del sistema democrático de un país. El desempeño en cada una de estas áreas funcionales afecta directamente a la habilidad de los partidos para apoyar a sus oficiales electos dentro de la toma de decisiones de políticas públicas y en los procesos de reforma en pro de los pobres.

1. **Mediación entre el Estado y la Ciudadanía:** Los partidos sirven de intermediarios entre la sociedad y el estado al agregar y canalizar las demandas de los ciudadanos hacia el gobierno. Las organizaciones cívicas y sociales también median al presentar los intereses de sus miembros a consideración pública. En una democracia representativa, los papeles de los sectores políticos y cívicos son diferenciados por la habilidad única de los partidos de competir en elecciones públicas y de esta forma convertir sus propuestas de políticas en legislación o implementar políticas dentro del gobierno.
2. **Agregación de los Intereses Ciudadanos:** Desde su posición entre los ciudadanos y el estado, los partidos agregan las necesidades y demandas ciudadanas para retroalimentar a las plataformas partidarias y a las propuestas políticas y para implementar las reformas desde el gobierno. Al hacer esto, los partidos encaran el desafío de distinguir entre los intereses específicos y las demandas públicas generales. Esta distinción es particularmente pertinente para garantizar la representación eficaz de los constituyentes y para que el Congreso cuente con la información necesaria para implementar políticas públicas relevantes.
3. **Administración de Políticas y Representación de Circunscripción:** Los partidos políticos compiten entre ellos para acceder al poder político a través de la elección popular. Al votar por un candidato, los ciudadanos ceden a ese candidato el derecho a tomar decisiones por ellos. Ya sea que formen parte de la oposición o del gobierno, los partidos y sus representantes elegidos se encuentran en una posición para aprobar leyes e implementar políticas que representen las necesidades colectivas de los ciudadanos en vez de necesidades más limitadas de un sector específico. Al administrar la implementación de políticas, los partidos cumplen el doble papel de representar los intereses de la ciudadanía y administrar el poder público. Cuando se encuentran fuera del poder, los partidos políticos brindan una oposición crítica constructiva al presentarse como el gobierno alternativo que los votantes puedan desear elegir —de esta forma generan presión para que los políticos que están en el poder sean más receptivos a los intereses de la ciudadanía.
4. **Negociación y Resolución de Conflictos Entre Diferentes Sectores:** La expresión de puntos de vista en conflicto puede ayudar a crear una mejor comprensión de los temas e identificar las soluciones. El desafío de los partidos políticos es lograr nuevas perspectivas o compromisos factibles como resultado de estos intercambios. Por lo tanto durante los procesos de agregar las demandas de la ciudadanía y representar los intereses de ésta ante el Estado, los partidos deben negociar continuamente con las diferencias de opinión e identificar las necesidades de consensos entre los diversos sectores que representan.
5. **Educación Democrática:** Al ser intermediarios entre el estado y la sociedad, los partidos son un importante vehículo para impartir educación democrática entre los ciudadanos. Los partidos pueden proveer información y entrenamiento sobre los temas de la democracia a los miembros del partido, a los representantes electos y para su circunscripción electoral. Las organizaciones cívicas y sociales pueden también contribuir a fortalecer la educación democrática a través de esfuerzos independientes o en alianza con los partidos políticos.

CPE Artículos 222-224, Ley de Partidos Políticos No. 1983, Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. El sistema de partidos políticos se mantiene como el único mecanismo que formalmente representa los intereses ciudadanos en el gobierno. Sin embargo, esta serie de reformas constitucionales y legislativas expandió el universo de entidades políticas que pueden competir para representar a los ciudadanos incluyendo las “agrupaciones ciudadanas” y los “grupos indígenas”.⁵ Esta ley representó un esfuerzo para abrir el sistema de representación a actores que deseen cumplir esta función y que no son partidos políticos. Teóricamente, las diferencias entre estas tres entidades significan mayor apertura para el sistema partidista. Sin embargo, en la práctica, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que compiten por el poder han comenzado a funcionar como proto-partidos.

B. Sucesión Presidencial

Siguiendo la renuncia del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en Octubre del 2003, el entonces Vicepresidente Carlos Mesa fue posesionado como Presidente de acuerdo al proceso de sucesión constitucional. Durante su discurso inaugural, el Presidente Mesa comprometió su gobierno hacia tres iniciativas: convocar la Asamblea Constituyente; llevar a cabo un referéndum popular sobre la nacionalización de la industria de hidrocarburos; e iniciar un juicio al ex-presidente Sánchez de Lozada. Algunos analistas creen que el discurso de Mesa fue un presagio de la futura tribulación del orden democrático en Bolivia.

Mesa, quien no contaba con el apoyo de ningún partido político, había diseñado una agenda que coincidía con las demandas de los grupos socio-políticos, cuyas protestas contribuyeron a la desaparición de la administración de Sánchez de Lozada. La habilidad de Mesa de cumplir

con esta agenda dependía completamente de la colaboración con el Congreso Nacional, sobre el cual no tenía ninguna incidencia política al ser él un independiente generalmente opuesto a sus políticas. Bajo Mesa, la resistencia del Congreso Nacional hacía la agenda del Poder Ejecutivo reflejó la frustración ciudadana con la representatividad de los partidos políticos.

Después de casi dos años en el gobierno, encarando una creciente oposición política sumada a tres intentos de entregar su renuncia, Mesa formalmente renunció en Junio del 2005. El proceso de sucesión constitucional estuvo marcado por una serie de demostraciones políticas y sociales sumada a diversos bloqueos de caminos. El Presidente del Senado, Hormando Vaca Díez, y el Presidente de la Cámara de Diputados, Mario Cossío, rechazaron la presidencia, resultando esto en la presidencia interina del entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia Eduardo Rodríguez Veltzé. Cumpliendo con sus deberes de sucesión, el Presidente Rodríguez convocó a elecciones anticipadas para Diciembre del 2005 para la presidencia, vicepresidencia, congreso nacional y para prefectos departamentales.

C. Procesos Electorales: 2005-2006

1. Elecciones Presidenciales de Diciembre del 2005

Las elecciones generales de diciembre del año 2005 marcaron cambios importantes en la estructura del sistema de partidos políticos de Bolivia. El partido ganador en la carrera presidencial, el Movimiento al Socialismo (MAS), recibió una mayoría del voto nacional sin precedentes. Ningún candidato previo había obtenido antes los suficientes votos para ganar de manera definitiva. Cada vez, el ganador había sido electo por el Congreso a través de negociaciones políticas no públicas entre las

⁵ De acuerdo a la CPE, las agrupaciones ciudadanas son organizaciones políticas que pueden participar dentro de la actividad política y pueden acceder a cargos públicos en representación de la sociedad civil. Los grupos indígenas son reconocidos como organizaciones de pueblos indígenas que pueden participar dentro de los procesos electorales. [http://www.cne.org.bo/org_politica/sistema_partidos.aspx]

coaliciones partidarias. En contraste abierto a sus predecesores, Evo Morales subió al poder con un marcado mandato popular.

En las elecciones presidenciales del 2005 también compitieron por primera vez de nuevas entidades políticas lideradas por líderes veteranos. La alianza electoral Poder Democrático Social (PODEMOS) y el partido político Unidad Nacional (UN) participaron por primera vez en las elecciones nacionales y lograron un apoyo notable. A pesar de ser el partido del ex - Presidente Sánchez de Lozada, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) fue el único partido político tradicional que obtuvo representación legislativa.

2. Elecciones Prefecturales de Diciembre del 2005

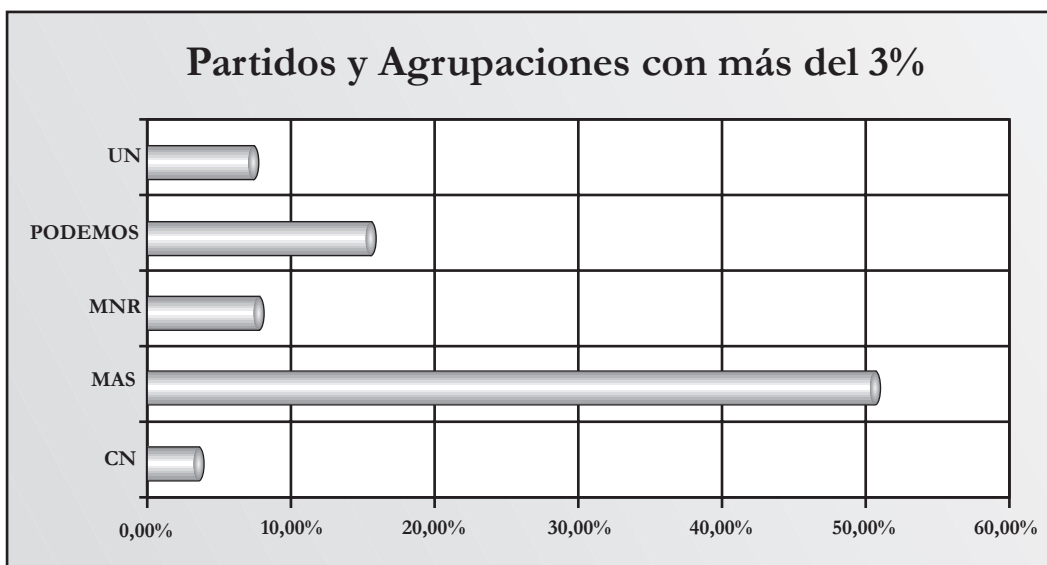
Las elecciones prefecturales del 2005 reflejaron mayor discreción de los votantes y delinearon fortalezas políticas regionales. A pesar de que a los ciudadanos se les otorgó la oportunidad sin precedentes de votar directamente por los prefectos departamentales, el Artículo 109 de la CPE le otorga al Presidente la última autoridad de designar y/o sustituir a estos oficiales. Como uno de sus primeros actos presidenciales, Evo Morales designó a los prefectos de acuerdo a los resultados del voto popular del 2005. Históricamente, los votantes daban su apoyo a partidos o coaliciones que contaban con estructuras nacionales a través de las cuales se movilizaban los votos. Los resultados de la elección de prefectos mostraron un incremento notable en el voto cruzado, donde los ciudadanos emitían sus votos por diferentes partidos en las contiendas presidenciales y prefecturales. Este fenómeno tuvo un efecto de fortalecimiento de las entidades políticas con presencia regional.

3. Elección de Delegados a la Asamblea Constituyente de Julio de 2006

Al hacerse cargo del gobierno en enero del 2006 como el primer Presidente indígena de Bolivia, Evo Morales inmediatamente cumplió varias de las promesas de su campaña, siendo la

más notable el convocar a la AC para reescribir la CPE del país en un plazo de un año. Muchos ciudadanos percibieron a la AC como la solución para corregir la histórica marginalización política y económica experimentada por los sectores indígenas y rurales de la población.

Los resultados de las elecciones para la AC del 2 de julio de 2006 reflejaron la proliferación de entidades políticas producto de los esfuerzos del 2004 para abrir el sistema de partidos políticos. De las 23 entidades políticas que participaron en las elecciones del 2006, 14 ganaron escaños en la Asamblea. En términos del número de entidades políticas que participaron, la reforma fue eficaz al permitir una selección mas amplia de entidades participantes; sin embargo, muy pocas de las entidades políticas que compitieron contaban con una fuerte presencia nacional. Solo cinco grupos políticos superaron el umbral del 3 % del voto nacional, de los cuales tres eran partidos políticos y dos eran agrupaciones ciudadanas. Colectivamente, estas cinco entidades obtuvieron el 84% del total de los votos. Cuatro de las cinco entidades existían antes de la elección; la agrupación ciudadana Concertación Nacional (CN) se formó justo antes de la elección de julio del 2006. El MAS ganó con el 50,72% de los votos válidos, eligió al 53,72% de asambleístas. PODEMOS obtuvo 60 representantes (23,5% de los asambleístas). El MNR y sus aliados ganaron 18 asambleístas, y UN obtuvo 8.



Fuente: Estadísticas Oficiales de la Corte Nacional Electoral (CNE), 2 de julio de 2006. Cuadro preparado por Castillo y Morón.

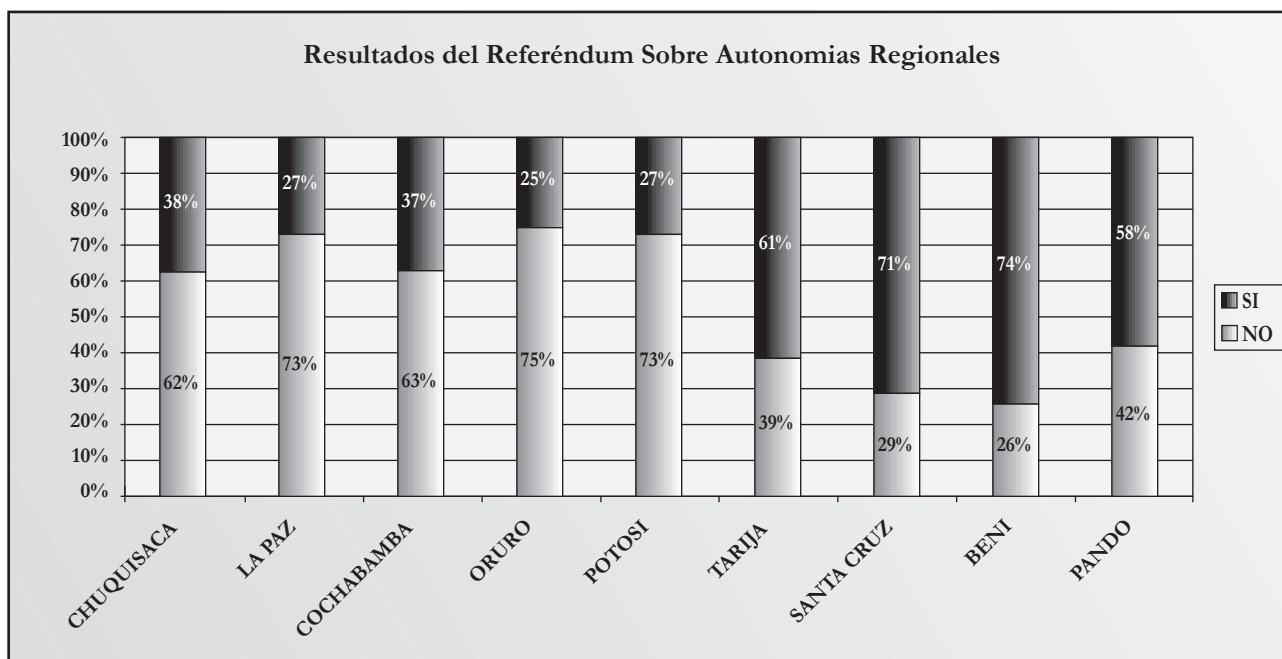
Las elecciones de julio del año 2006 vieron a solo cinco grupos políticos superar el umbral del 3 por ciento del voto nacional, de los cuales tres eran partidos políticos y dos eran agrupaciones ciudadanas. Colectivamente, estas cinco entidades obtuvieron el 84 % del total de los votos.

4. Referéndum Sobre Autonomías Regionales de Julio del 2006

Las fuerzas de la oposición presionaron exitosamente para lograr un referéndum nacional sobre autonomías regionales para que sea llevado a cabo el mismo día que las elecciones de la AC. Las divisiones regionales y políticas se jugaron en el referéndum sobre autonomías regionales. La petición firmada por los defensores de las autonomías para convocar a un referéndum promovió un modelo de autonomía regional que establecería gobiernos departamentales basados en las existentes dependencias prefecturales.⁶ La autonomía regional nunca fue claramente definida durante la campaña o en la papeleta del referéndum. Un voto por el SÍ debía ser vinculante para la Asamblea, obligándola a considerar los modelos de descentralización departamental en la nueva CPE.

En los cuatro departamentos del este del país denominados la “Media Luna” el voto por el SÍ ganó con un promedio de 66 % mientras que el voto por el NO ganó un promedio del 69.2% en los cinco departamentos del occidente del país; a nivel nacional ganó el NO en el referéndum. La mayoría de los expertos constitucionales consultados para este estudio creen que los resultados del referéndum reflejan una predisposición individual o una movilización partidaria de los votantes en vez de una toma de decisiones informada de parte de ellos. Al momento del voto, muchos ciudadanos no podían identificar el modelo autonómico por el que ellos se encontraban votando ni tampoco tenían claro cuál iba a ser el resultado del referéndum dado que las atribuciones de la AC no estaban establecidas.

⁶Los solicitantes del referéndum nacional suscribieron el siguiente concepto de autonomía: “(...) los ciudadanos acuerdan (...) solicitar la apertura de este libro de firmas recolectadas para los propósitos de solicitar al Congreso Nacional a través de la iniciativa legislativa ciudadana a llamar a un referéndum nacional que sea vinculante a nivel departamental y que defina y establezca la autonomía departamental en esta país. La autonomía departamental denota la transferencia efectiva de jurisdicción y autoridad de tal manera que cada jurisdicción territorial tenga el poder de disponer libremente de sus recursos, elegir a sus líderes y autoadministrarse. El propósito de las autonomías departamentales es el mejorar la calidad de vida de los residentes de cada departamento y de la nación siguiendo los poderes otorgados a las personas por el Artículo 4 de la CPE. Es por el presente que se establece que las firmas de los ciudadanos en este registro se constituyen en la expresión de su voluntad, deseo, aspiración, y aceptación a instituir e implementar gobiernos autónomos departamentales en Bolivia.”



Fuente: Estadísticas oficiales de la CNE, 2 de julio de 2006. Cuadro preparado por Castillo y Morón.

D. Política Nacional de Desarrollo bajo Evo Morales

La retórica de la reforma en pro de los pobres no es nueva para los partidos políticos o para la ciudadanía de Bolivia. Como se discutió en el informe de evaluación del 2004, la política de desarrollo de Bolivia de las últimas dos décadas ha incluido una variedad de esfuerzos con respecto a las políticas, que generalmente han fallado para mejorar las vidas de los ciudadanos económicamente desfavorecidos. Dado el patrón cíclico de la política de reforma en pro de los pobres, la pobreza continúa desafiando al gobierno boliviano y a los partidos políticos que buscan gobernar. El MAS se presentó como el instrumento político que buscaba la libertad y soberanía de su pueblo, fortalecido por el apoyo político de los movimientos sin tierra, grupos de campesinos, sindicatos informales de comercio, pueblos indígenas, y otros grupos de interés social. Las promesas de inclusión en la campaña del MAS incrementaron las expectativas y llevaron a pensar que la reforma en pro de los pobres sería el principal objetivo del Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Presidente Morales.

Para muchos analistas, las elecciones generales del 2005 representaron el rechazo a más de quince años de políticas económicas nacionales caracterizadas por reformas estructurales guiadas internacionalmente,

altos niveles de inversión extranjera, y una distribución de ingresos desequilibrada. En el contexto de la creciente tensión con las corporaciones extranjeras, una débil creación de trabajo, pobre diversificación económica y menguantes portafolios de inversión, las propuestas de los partidos políticos respondían al malestar social de los años recientes y a la frustración de la ciudadanía por las limitadas oportunidades económicas. El 2005, los partidos políticos presentaron plataformas económicas para buscar mayor intervención estatal con un fuerte énfasis en una participación ciudadana

Al haber ganado una campaña de inclusión, el Presidente Morales y el MAS han incrementado las expectativas de que la reforma en pro de los pobres sea uno de los principales objetivos políticos de la actual administración.

directa, enfocándose en el involucramiento de las comunidades indígenas. La legitimidad actual del gobierno boliviano, que se basa tanto en la elección por mayoría absoluta como también en su enfoque participativo hacia la gobernabilidad, significa un incentivo para crear políticas que se encuentran conectadas con las necesidades generales de la población.

El PND de Morales propone políticas en pro de los pobres que incluyen la explotación estratégica gubernamental de los recursos naturales y la intervención estatal para estimular la micro y mediana empresa, especialmente mediante el financiamiento y acceso a la tierra productiva de pequeños campesinos. El PND también propone la distribución de las ganancias generadas por la explotación de recursos natural a través de programas sociales tales como educación, salud, y vivienda.

La gran demanda ciudadana de inclusión y el éxito electoral de la campaña en pro de los pobres de Morales puede que sean los factores que orienten al sistema de partidos políticos, incluyendo a los opositores, hacia el tratamiento de la pobreza a través de políticas más concretas y efectivas. Este informe se orientará ahora hacia un análisis de los incentivos y los desafíos que afectan al sistema de partidos políticos y la reforma en pro de los pobres.

ANÁLISIS DE LOS DESAFÍOS DE LA REFORMA EN PRO DE LOS POBRES DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO DE BOLIVIA

Entre abril y junio del año 2006, el NDI recolectó las percepciones de actores ciudadanos y políticos con respecto al sistema de partidos políticos de Bolivia y la reforma en pro de los pobres a través de 69 entrevistas individuales y grupales. A pesar de que éstas fueron entrevistas nuevas, las conclusiones apuntaron a los mismos desafíos estructurales e institucionales encontrados en el 2004.

A. Estructura de Partidos Políticos

Las estructuras rígidas de los partidos políticos y la toma de decisiones centralizada debilitan la conexión entre los partidos y los ciudadanos, sofoca el liderazgo emergente, y distorsiona la coordinación de políticas a nivel nacional y subnacional.

Los ciudadanos perciben que los partidos políticos en Bolivia se mantienen cerrados al liderazgo local emergente. La rigidez de la estructura partidaria inhibe la comunicación externa y alimenta la desconfianza pública hacia los representantes políticos y los oficiales electos. Sin embargo, los niveles de democracia electoral en Bolivia están por encima del promedio para la región latinoamericana.⁸ Los indicadores de la democracia electoral de Bolivia incluyen: un fuerte registro de elecciones limpias para cargos públicos; masiva participación de votantes en las elecciones nacionales, con una presencia de más del 90% de los electores registrados; y un incremento sustancial en los años recientes del número de líderes electos que pertenecen a grupos históricamente marginados, principalmente comunidades indígenas, mujeres y jóvenes. Mirando más allá de la participación electoral, la consideración de la rigidez estructural partidaria ilumina la lucha constante entre la exclusión política real y la percibida.

Los partidos políticos bolivianos muestran una fuerte dependencia hacia las estructuras centralizadas. Una estructura organizacional puramente nacional perjudica al partido al momento de trabajar con diferentes grupos y facciones para identificar las necesidades

La rigidez partidaria ha contribuido internamente a generar una exclusión política tanto real como percibida que entorpece el liderazgo emergente y externamente inhibe una conexión más significativa con los electores de un partido.

ciudadanas y desalienta el surgimiento de líderes nuevos y jóvenes que puedan desarrollar respuestas innovadoras para dichas necesidades. A pesar del hecho que los partidos políticos existen para mediar entre la ciudadanía y el estado, los bolivianos aseveran que dan a conocer sus necesidades públicas a través de los medios de comunicación. Al preguntarles cuál era la institución que mejor los representaba, la mayoría de los bolivianos nombraron a la Iglesia, seguida por las Juntas de Vecinos.⁸

La desconexión entre las estructuras político partidarias nacionales y locales alimenta la percepción pública que la rigidez de la estructura partidaria ha socavado los canales de representación. Los partidos bolivianos están organizados alrededor de intereses territoriales en vez de alianzas entre sectores estratégicos de la sociedad. Y la generación de líderes políticos cuenta con una perspectiva decididamente municipal o departamental. Después de ganar una elección subnacional, los líderes confrontan un límite en su liderazgo político y raramente puede trascender la política regional para buscar cargos públicos

⁷ PNUD [UNDP] (2004), “La democracia en América Latina – hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.”

⁸ Vea Tapia Mealla, L., “Cuadernos de Futuro: Retos y Dilemas de la representación Política,” y García Linera, A., et.al., “Democracia en Bolivia.” 2005.

nacionales. En cambio, una exitosa gobernabilidad subnacional no es capitalizada por los partidos que los oficiales electos representan. A nivel nacional, los cargos representativos del Senado y la Cámara de Diputados son mayormente tratados como victorias individuales departamentales en vez de posiciones de liderazgo nacional dentro del partido. El sistema presidencial de Bolivia se asemeja a la cultura política del país, que prefiere delegar poder y responsabilidad a alianzas individuales en vez de a grupos o instituciones. “El distanciamiento del sistema de partidos políticos de las necesidades del pueblo es por alianzas que han hecho los partidos (...) que han sido en base a intereses grupales, regionales o de sectores específicos”.⁹ Al final, la decisión sobre las políticas se dicta desde arriba hacia abajo.

La rigidez política interna combinada con bajas barreras de entrada al sistema político ha resultado en la proliferación de nuevas entidades políticas. Los líderes locales que muestran potencial político pero que no pueden encontrar espacio para crecer dentro de sus partidos originales han optado por avanzar en sus carreras políticas mediante la creación de nuevos partidos políticos. De los cuatro nuevos partidos políticos formados para las elecciones generales de diciembre de 2005, solo dos todavía mantienen su estatus legal; este fenómeno se da entre los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas indistintamente. La creación constante y desaparición rápida de nuevos partidos políticos debilita y distorsiona los canales de representación, inhibiendo la implementación de políticas efectivas en pro de los pobres.

B. Capacidad y Recursos de los Partidos Políticos

Los partidos políticos confrontan limitaciones importantes con respecto a su capacidad y sus recursos (i.e., estructuras internas de comunicación, capacidad de administración, y el uso estratégico de sus representantes electos) para llevar a cabo reformas progresivas.

Las limitaciones de capacidad y recursos afectan la habilidad de los partidos de desarrollar propuestas e implementar políticas públicas, y estas limitaciones a su vez afectan la relación entre los oficiales electos y sus constituyentes. Los ciudadanos perciben una brecha en su relación con los representantes electos como portavoces de sus preocupaciones: “Hay un divorcio entre los elegidos y los electores. A los elegidos no les interesa cumplir promesas sino satisfacer sus ambiciones de poder”.¹⁰ Por ley, todos los actores políticos que participan en las elecciones deben entregar una plataforma política a la CNE. A pesar de que han habido serios esfuerzos en los años recientes para que los contenidos de estas plataformas políticas sean difundidos públicamente, muy pocos de los temas son debatidos durante los períodos de campaña. Consecuentemente, pocos bolivianos evalúan las plataformas de los candidatos al decidir por quién votar. En la práctica, este es un ciclo que se auto perpetúa, que refuerza la percepción ciudadana que sus voces no están siendo representadas y desincentiva a los partidos para publicitar y fortalecer sus plataformas de una manera mas amplia.

Los ciudadanos expresan su preocupación con la transparencia de las actividades de los partidos políticos, sugiriendo que éstos encaran limitaciones en su capacidad de comunicación interna y externa. En el 2005, Bolivia alcanzó el puesto 117 entre 146 países en el Índice Internacional de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (TI). Los partidos políticos bolivianos son considerados como pocos transparentes, especialmente dentro del proceso de toma de decisiones y administración de recursos. De acuerdo a un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del 2004 que midió los indicadores democráticos de América Latina, los partidos políticos bolivianos muestran bajos niveles de competencia y transparencia en la selección de sus candidatos, sin elecciones

⁹ Esta es la opinión de un residente de Sucre, que se refiere al periodo de “Democracia Pactada” entre 1997 y 2005.

¹⁰ Esta cita fue tomada de una entrevista con una mujer miembro del partido MBL de Cochabamba.

primarias. Con respecto a la administración de recursos, la ley boliviana requiere que los montos recibidos y destinados por cada actor político – en campañas, investigación de necesidades y demandas de ciudadanos, desarrollo de propuestas, capacitación de membresía, medios y publicaciones – sea hecha pública.¹¹ Sin embargo, la mayoría de los entrevistados contactados para este estudio, sin importar el partido político o la persuasión, aceptaron que el financiamiento de los partidos y sus gastos no son publicitados. Esta falta de datos alimenta la percepción pública que los recursos no son usados de una manera apropiada para atender las demandas sociales y promover la generación de políticas.

C. Legitimidad Pública de los Partidos Políticos

El cinismo público persistente con respecto a la mediación, representación, toma de decisiones y liderazgo de los partidos políticos amenaza la legitimidad de los mismos como representantes de la ciudadanía.

A pesar de una mejorada opinión pública en los últimos dos años, los partidos políticos todavía sufren por su falta de legitimidad ante la ciudadanía boliviana. Un análisis reciente de opinión pública con respecto a los actores públicos y las instituciones muestra que en 1999 solo el 3% de los ciudadanos bolivianos encuestados creían que los partidos políticos los representaban. Este porcentaje creció a 6,7% el 2004.¹² Una encuesta de la CNE del 2004 con relación a la cultura política boliviana demostró conclusiones similares. Sin embargo, de acuerdo a la CNE, entre diferentes instituciones públicas, los partidos políticos todavía generan el nivel más alto de respuesta de opinión pública negativa (56%) y son percibidos de manera positiva sólo por el 3,8% del público. Sin excepción, los entrevistados por el NDI hicieron eco de estas preocupaciones respecto a la calidad

de la mediación y representación de los partidos políticos. Los desafíos de la comunicación interna y externa debilitan la capacidad de los partidos de desarrollar plataformas de representación y propuestas de políticas, lo que perpetúa el cinismo público hacia ellos. Hoy en día, un buen número de bolivianos sienten que ningún partido político existente representa sus intereses.¹³

La frustración sumada a una representación política débil o limitada y la imagen negativa de los partidos políticos han alimentado la tendencia a que las organizaciones de la sociedad civil incursionen en la arena política.¹⁴ El borrar los límites entre las funciones de la sociedad civil y los partidos políticos limita la efectividad de cada sector para atender las preocupaciones de la ciudadanía y agregar y representar éstas en el gobierno, respectivamente.

El sistema de partidos políticos intermedia en nombre de la ciudadanía y los representa en el gobierno al agregar las necesidades e intereses de una circunscripción pública más amplia. Adicionalmente a los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil como los consejos distritales, gremios de comercio informal, sindicatos y organizaciones estudiantiles, intermedian en nombre de los ciudadanos canalizando intereses específicos hacia el gobierno. A medida que pasó el tiempo, mientras los partidos políticos perdían su legitimidad como intermediarios, grupos sociales civiles de muchos años como la Central Obrera Boliviana (COB) y los comités cívicos del occidente también perdieron su habilidad de canalizar los intereses ciudadanos hacia el gobierno. El vacío en la mediación fue llenado por otros actores de la sociedad civil: comités cívicos de los departamentos del oriente, concejos municipales departamentales, y nuevas entidades de la sociedad civil como los coordinadores comunales del agua

¹¹ Ley de Partidos Políticos, Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente.

¹² Tapia Mealla, L., García Linera, A., et. al. (2005), Op cit.

¹³ Vea “Democracia en Bolivia: cinco análisis temáticos” por la CNE.

¹⁴ La sociedad civil es definida como el involucramiento de individuos privados en actividades públicas para tratar preocupaciones sociales. La sociedad civil es esencial para transformar el dominio del estado a un dominio público y para ayudar a crear las condiciones para la consolidación de una gobernabilidad democrática - Andrés Tórriz. Entrevista realizada por Martín del Castillo, La Paz, Junio de 2006.

y el gas y el “Estado Mayor del Pueblo”. De esta manera, grupos de la sociedad civil que habían previamente servido como intermediarios de sectores particulares de la sociedad comenzaron a asumir papeles de representación más amplios a través del sistema de partidos políticos. El analista político Andrés Torrez caracteriza la crisis de legitimidad política:

“Una masiva migración interna¹⁵ y la Ley de Participación Popular¹⁶ cambiaron el mapa político para los actores sociales. Las estructuras de los partidos políticos fallaron en responder a estos procesos al llevar a cabo cambios estructurales y organizacionales. Como resultado, los sindicatos de campesinos y gremios de comercio informal (cultivadores de coca y comerciantes informales) se convirtieron en los nuevos canales de representación. Los partidos políticos respondieron al nuevo modelo económico (descentralización municipal) adaptando sus relaciones estructurales con movimientos estratégicos sociales que reflejaban el nuevo modelo geográfico y político. Este cambio fracturó su relación con los actores sociales de mayor influencia”.

¹⁵ Las reformas de estabilización y liberación de 1985 comprendidas por la Nueva Política Económica y el cierre de las minas de propiedad y operación estatal llevaron a una migración masiva interna a la región del Chapare donde se formaron grupos económicos informales. Este fenómeno es referido en Bolivia como la “relocalización” o la reubicación de personas en respuesta a la realidad de los cambios económicos.

¹⁶ Ley de Participación Popular N° 1551, Abril de 1994.

Democracia y Participación Ciudadana en Bolivia

La frustración con la toma de decisiones gubernamentales excluyentes y con política públicas poco representativas ha crecido entre los ciudadanos individuales y movimientos sociales organizados, alimentando la percepción que la democracia representativa no funciona en Bolivia. La naturaleza de la participación ciudadana relativa a la toma de decisiones estatales puede afectar los resultados de las políticas en pro de los pobres.

La democracia representativa en Bolivia ha adoptado varios mecanismos constitucionales para permitir mayor participación ciudadana, tales como el referéndum público, la iniciativa legislativa ciudadana, y el proceso de la AC. Estos mecanismos explícitamente permiten a los ciudadanos participar en la toma de decisiones políticas y pueden fortalecer la naturaleza representativa, y generar legitimad pública a, los resultados de las políticas o reformas. Este modelo de democracia representativa y participativa puede ser un incentivo para las políticas en pro de los pobres; sin embargo, el moverse hacia un modelo de democracia directa donde la participación ciudadana reemplaza o sobrepasa la deliberación institucional democrática, puede afectar los intereses de los sectores no organizados más pobres de la sociedad.

Los llamados hacia una democracia directa implican un modelo de toma de decisiones políticas donde los intereses de los votantes son canalizados directamente al gobierno y no son agregados por un intermediario institucional como el sistema de partidos políticos. Mientras este modelo puede fortalecer a algunos grupos, lo hace a expensas de otros e implica diversos riesgos para la reforma en pro de los pobres:

- Donde los representantes públicos popularmente elegidos representan al bien público general en sus distritos electorales, las organizaciones sociales representan los intereses profesionales, políticos y sociales de segmentos particulares de la sociedad. Las organizaciones sociales, por tanto, influenciarían las políticas sólo para una porción del electorado y habría poco incentivo para que los intereses de otros sectores marginados económicamente sean considerados.
- Los movimientos sociales no cuentan con una estructura organizacional lo suficientemente amplia o la capacidad técnica suficiente para desarrollar e implementar políticas eficientes o gobernar eficazmente. Estos desafíos pueden conducir a ignorar el interés de los pobres en la toma de decisiones en los servicios públicos.
- La toma de decisiones políticas por el “pueblo” sin una institución intermediaria eliminaría la responsabilidad respecto a los resultados de las políticas. Si los que toman las decisiones no son elegidos, existen limitados recursos democráticos para aquellos grupos o individuos que no se sienten representados por las políticas resultantes o que se encuentran afectados negativamente, particularmente entre los sectores socio-económicos más vulnerables.

En el contexto de la AC, la propuesta de una rama ciudadana en el gobierno que pueda sobrepasar a los otros tres poderes existentes debería ser considerada en relación con los desincentivos mencionados más arriba. Si las instituciones democráticas y las líneas directas de responsabilidad son removidas de la toma de decisiones políticas, esto tendría un efecto negativo en el desarrollo e implementación de políticas eficaces en pro de los pobres.

A pesar de la creciente influencia de la sociedad civil sobre los procesos políticos, en última instancia las organizaciones de la sociedad civil son distintas a los partidos políticos. La mediación de la sociedad civil no está sujeta al voto popular, y por esto las organizaciones de la sociedad civil no son ni elegidas por los ciudadanos para que representen sus intereses colectivos ni tampoco pueden ser consideradas responsables de desarrollar políticas públicas. Además, las organizaciones de la sociedad civil generalmente no tienen acceso a los recursos públicos necesarios para implementar iniciativas públicas. Como tal, el MAS y la Nación Camba (NC) representan dos casos importantes de movimientos de la sociedad civil que eligieron ingresar al sistema de partidos políticos con el fin de lograr un mayor alcance de su agenda pública.

D. Competencia Política Interpartidaria

La transición de la mega-coalición gobernante a un gobierno de mayoría ha alterado la competencia política interpartidaria y el acceso al poder político.

1. Alternatividad del Poder Nacional

Durante el periodo de “democracia pactada” en Bolivia, la presidencia en el Poder Ejecutivo no era el único puesto en juego. Las designaciones políticas a través de los otros poderes del estado, en particular el servicio civil, fueron divididas entre

los miembros de la coalición gobernante. Saliendo de esta mega-coalición, la captura del gobierno y de las instituciones departamentales por parte de la élite política generó canales alternativos para administrar las necesidades políticas y económicas en los niveles subnacionales. El informe del 2004 del NDI caracterizó estos mercados grises subnacionales de suministro de servicios como lo describe el cuadro abajo. La victoria de un gobierno de mayoría abrió el servicio civil y la burocracia gubernamental a una élite no política y ha intentado incorporar estructuras cuasi políticas, como los sindicatos y asociaciones ciudadanas, dentro de los procesos de formulación de políticas públicas.

La percepción del período de la “democracia pactada” de que las instituciones gubernamentales formularon políticas como respuesta a presiones de los grupos sociales, ha alimentado la

En Bolivia, el aumento de la participación directa ciudadana generó instituciones políticas que gobiernan para evitar la presión social de grupos y sectores específicos.

preocupación de que la voz de la minoría política podría encontrarse completamente cubierta por la nueva mayoría política. En Bolivia, el aumento de la participación directa ciudadana generó instituciones políticas que gobiernan para evitar

Los Mercados Grises de la Democracia: Instituciones Paralelas, Reales y Percibidas

La frustración popular con la democracia representativa – y las demandas por más democracia participativa – han sido reforzadas por la fuerza de estructuras informales segregadas que gobiernan la vida política y económica. Estructuras paralelas informales de la élite minoritaria y la mayoría pobre, existen por toda Bolivia. Esto incluye la economía, los sistemas de educación, los sistemas para tratar las necesidades de infraestructura de las comunidades, y los métodos para acceder a cargos gubernamentales. La perdurabilidad de estos sistemas sirve como una influencia invisible de la capacidad del liderazgo político en Bolivia para buscar reformas genuinas en pro de los pobres.

Bolivia's Political Party System and the Incentives for Pro-Poor Reform, p. 18.

la presión social de grupos y sectores específicos. Esta relación dificulta que las instituciones públicas, particularmente los partidos, desarrollen vínculos proactivos con la ciudadanía que permitan la reforma en pro de los pobres; y ha producido políticas públicas ineficientes e ineficaces que responden a organizaciones específicas y no a todos los bolivianos en su conjunto.

2. Servicio Civil y Creadores de Políticas

La cultura pública administrativa de Bolivia, que incluye la distribución politizada de los cargos públicos, ha representado un gran obstáculo para una implementación de políticas incluyente ya que los diseñadores de políticas no representan a la mayoría pobre o no se identifican con sus necesidades. La transición del MAS como oposición a partido de gobierno no solo ha fortalecido las demandas sociales de los que apoyan a dicho movimiento, pero también ha resultado en la inclusión de individuos de organizaciones de base en puestos de la administración pública. Simultáneamente, la transición del MAS al gobierno ha “sindicalizado” la cultura de la carrera del servicio público, cambiando el énfasis de la membresía del partido al sindicato.¹⁷ En general, la inclusión de una población históricamente marginada en estos cargos, que se encuentran en contacto más cercano con la población mas afectada por la pobreza y la desigualdad, podría resultar en un factor importante para fomentar la reforma en pro de los pobres y la redistribución de la riqueza producida por el crecimiento económico. Sin embargo, la ventaja del contacto cercano con los sectores de base podría ser eclipsada por la respuesta de los servidores civiles a las necesidades específicas de los sindicatos, especialmente si éstos son de base regional (como en el occidente boliviano). Los ciudadanos entrevistados percibieron que el MAS había producido una administración pública y un servicio civil más inclusivos; sin embargo, algunos expresaron reservas sobre la “sindicalización” de la burocracia, ya que esto podría cambiar el énfasis

histórico de la afiliación política a la membresía sindical como un prerrequisito para lograr formar parte del servicio civil.

El criterio político discrecional para distribuir cargos en la administración pública – sin importar las personas que son elegidas – perpetúa al ciclo de representantes encomendados para formular políticas públicas designados sin un concurso de méritos. Los designados políticos son dependientes del oficial electo cuyo horizonte en el tiempo se limita a su término en el cargo. Los servidores civiles designados políticamente están sujetos a ser reemplazados en administraciones subsiguientes, afectando la continuidad de las políticas públicas y la memoria institucional. Además, una alta rotación del personal técnico en la burocracia limita de gran forma las posibilidades de crear políticas públicas sostenibles y eficaces.

Adicionalmente a las prácticas de contratación discrecional, todavía hay muy poco seguimiento al proceso de diseño de políticas y poca evaluación sobre el desempeño de los servidores civiles. Existe una falta de seguimiento de los servidores civiles en los cargos más altos, a pesar que el trabajo y liderazgo de estos oficiales es vital para el desempeño óptimo de la burocracia gubernamental y, específicamente, para la implementación de las políticas públicas. Además, la mayoría de las normas del servicio civil no incluyen procedimientos para evaluar a los funcionarios. La supervisión de empleados no regulada hace difícil justificar la destitución de un funcionario de bajo desempeño.¹⁸

3. Bajas Barreras de Entrada al Sistema de Partidos Políticos

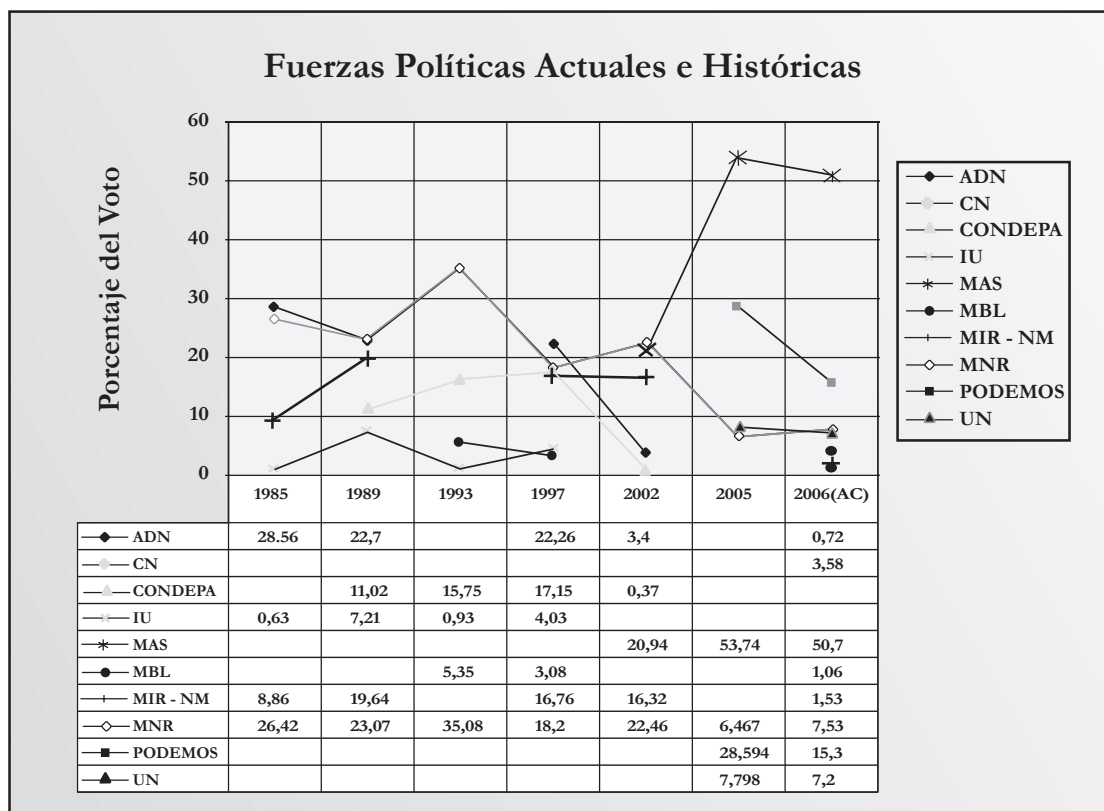
El sistema de partidos políticos de Bolivia se mantiene fluido, aumentando la competencia pero también generando entidades políticas que no cuentan con experiencia y que carecen de conocimiento sobre el diseño de políticas. “En Bolivia, crear una fuerza política que compita en las elecciones, es muy fácil”.¹⁹ El

¹⁷ Diversas entrevistas notaron el efecto de “sindicalización” del servicio civil, incluyendo la de un analista político en La Paz, y de otros actores políticos de PODEMOS y UN en Santa Cruz, Tarija, y Chuquisaca.

¹⁸ Ibid.

pluralismo denota la existencia de múltiples partidos políticos que participan en términos iguales para desarrollar estrategias nacionales diversas y competitivas. De acuerdo a la analista política Jimena Costa, el sistema de partidos políticos actual fomenta el pluralismo a través del reconocimiento legal y subsiguiente participación de agrupaciones ciudadanas del 2004. Desde 1985, cuando Bolivia comenzó su actual camino

democrático, 46 fuerzas políticas han participado en elecciones. A la fecha, solo 10 de éstas han participado en más de tres elecciones nacionales o se encuentran en la actualidad representadas en la AC. PODEMOS fue el único partido no-político que logró representación nacional en las elecciones generales del 2005, y diversas agrupaciones ciudadanas fueron elegidas a cargos públicos a nivel departamental y municipal.



Fuente: Estadísticas oficiales de la CNE. Gráfico preparado por Castillo y Morón.

Desde 1985, 46 partidos políticos han competido en las elecciones y solo 10 de ellos han participado en más de tres elecciones nacionales o se encuentran actualmente representados en la AC.

La mayoría de los actores políticos entrevistados indicaron que es necesario promover la participación de los actores políticos, incluyendo las agrupaciones ciudadanas, en los diversos niveles de la administración pública y el gobierno como un medio para mantener una conexión entre los políticos y sus circunscripciones. Sin embargo, con la excepción de los representantes

de PODEMOS, los actores políticos entrevistados creen que las agrupaciones ciudadanas todavía deben consolidar sus estructuras, y, en muchos casos, deberían servir como vehículos para que los actores políticos tradicionales renueven sus imágenes hacia el público. La corta vida de los partidos y el influjo continuo de entidades y grupos políticos recientemente formados presenta

¹⁹ Costa, J. (2004), "Participación y Representación Política de las Agrupaciones Ciudadanas."

los siguientes desafíos para las políticas en pro de los pobres:

- o Administración de políticas: Para mediar eficazmente entre el gobierno y los ciudadanos, las recientemente constituidas agrupaciones ciudadanas e indígenas deben experimentar una acelerada curva de aprendizaje. Por el momento, estos grupos han luchado con la administración para una implementación efectiva de políticas.
- o Legitimidad pública: Incluso si los miembros de agrupaciones ciudadanas e indígenas cuentan con experiencia previa dentro de la administración pública, usualmente a través de líderes políticos tradicionales “reciclados”, ellos todavía deben construir un historial como entidades políticas para obtener legitimidad pública. En el corto plazo, la falta de legitimidad atada a su relativa novedad en la escena política, afecta la capacidad de las agrupaciones ciudadanas para gobernar e implementar políticas públicas.
- o Financiamiento de partidos políticos y competencia interpartidaria: El financiamiento público a los actores políticos es asignado de acuerdo a su representación en la legislatura nacional. Las agrupaciones ciudadanas pueden contar con diferentes niveles de apoyo a nivel subnacional, como lo demuestra el número de firmas recolectadas para su registro o los resultados de las elecciones. Sin embargo, todas las agrupaciones ciudadanas sin representación a nivel nacional son excluidas por las regulaciones de financiamiento público. Por ejemplo, en las elecciones para la AC de julio de 2006, solo el MAS, MNR, PODEMOS, y UN recibieron financiamiento público.²⁰ Usar la representación nacional como criterio para la elegibilidad para recibir financiamiento público provee un incentivo para que los partidos desarrollen plataformas y estructuras nacionales; sin embargo,

también evita que entidades subnacionales en surgimiento compitan en un campo igualitario de condiciones junto a los partidos políticos. Los requisitos de asignación y reconciliación que rodean el financiamiento de los partidos, inherentemente promueven el gasto en campañas políticas, y restringen, o hacen más difícil, investigar las demandas ciudadanas. El gasto sesgado hacia las actividades de campaña ha generado un bajo desempeño en las funciones partidarias, incluyendo la mediación y educación democrática, y ha debilitado la legitimidad de los partidos. En general, este tipo de normas con respecto al financiamiento público de los partidos puede igualmente traducirse en desincentivos para el desarrollo de políticas en pro de los pobres.

Las preferencias volátiles de los votantes y la persistente falta de un sistema de partidos institucionalizado, en última instancia, inhiben a los partidos políticos a desarrollar estrategias económicas de largo plazo.

Los partidos políticos tradicionales y las nuevas entidades políticas ven incentivos limitados para consolidar estructuras institucionales a nivel nacional. En general, los partidos bolivianos encaran ciclos de vida menores a diez años. El sistema de partidos políticos de Bolivia es todavía nuevo y requiere estructuras partidarias completas y permanentes que puedan desarrollar líderes jóvenes capaces de interactuar con nuevos y diversos actores estratégicos. Finalmente, un alto grado de volatilidad de los votantes ha sido observado debido a la búsqueda de los ciudadanos de nuevos puntos de referencia o actores que puedan representar sus necesidades.²¹ Las preferencias volátiles de los votantes y la persistente falta de un sistema de partidos institucionalizado, en última instancia inhiben

²⁰ Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, Marzo de 2006. (1,25% del presupuesto nacional fue distribuido en respuesta a los votos recibidos por los partidos políticos con representación parlamentaria, administrado por la Corte Nacional Electoral (CNE).

²¹ El índice de volatilidad del voto en Bolivia (PNUD 2004) es de 37,8 sobre el promedio Latino Americano (23), y solo excedido por Guatemala y Perú.

a los partidos políticos a desarrollar estrategias económicas de largo plazo.

E. Descentralización Regional y Estructuras Partidarias

El proceso de descentralización regional ha contribuido a la regionalización de las estructuras de los partidos políticos y de los mecanismos de toma de decisiones, lo que afecta la habilidad de los partidos de traducir las prioridades ciudadanas en propuestas nacionales eficaces de reducción de pobreza.

1. Variados Modelos de Autonomía Regional y Descentralización

En los meses siguientes al referéndum autonómico del 2006, surgieron diferentes puntos de vista sobre la descentralización y las autonomías departamentales. Algunos defensores de la autonomía la definen como un proceso territorial que involucra descentralización política (i.e. legislativa) y la capacidad departamental para administrar los impuestos. La visión es generalmente compartida y promovida por los sectores sociales, empresariales, civiles y políticos en los departamentos del Oriente de Bolivia que comprenden a Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija. Hasta ahora estos departamentos conocidos como los de la Media Luna no concuerdan o defienden los mismos elementos conceptuales sobre sus respectivos modelos de autonomía regional. Por ejemplo, en Santa Cruz proponen una autonomía legislativa de dos niveles, en donde las leyes nacionales serían generadas a nivel nacional y las normas y regulaciones municipales serían generadas a nivel departamental. Los gobiernos municipales serían absorbidos dentro del marco del gobierno departamental, creando de esta forma una segunda fuerza lo suficientemente fuerte para romper el monopolio a nivel nacional sobre los poderes legislativos. Esta estructura es modelada siguiendo los territorios subnacionales de España. En contraste, Tarija propone que el nivel subnacional de gobierno sea establecido a nivel provincial; por lo tanto las políticas públicas

municipales continuarían alineadas con las políticas departamentales. Ambas propuestas de Santa Cruz y Tarija serían exigentes de implementar ya que una tensión natural probablemente surgiría entre las estructuras de gobernabilidad municipal y departamental. El primero ya pasó por un proceso significativo de descentralización, y el segundo históricamente ha tenido poca autonomía real frente al gobierno central.

El actual gobierno nacional apoya un modelo de descentralización de cinco niveles que se basa en identidades territoriales y étnicas entre los pueblos indígenas de Bolivia. Este modelo trata a la autonomía departamental, regional, provincial, municipal e indígena con igualdad jerárquica, cada una con distintas autoridades y responsabilidades. Ninguno de estos niveles subnacionales tendría su propia capacidad legislativa. La propuesta no clarifica la delineación territorial de las áreas de autonomía indígena. La estructura jerárquica horizontal y la dependencia legislativa sobre el gobierno central podría representar desincentivos potenciales para la generación de reformas en pro de los pobres, en particular, en el ya descentralizado nivel municipal, ya que habría múltiples sistemas de gobernabilidad operando al mismo nivel administrativo: “Con la voluntad de la Autonomía territorial en sólo algunos departamentos (coincidentalmente los más productivos o con mayores potencialidades en sectores estratégicos como energía, tierra o forestal) y si se sigue lo establecido en el referéndum, se creará necesariamente una dualidad en la constitución del país como estado.”²² A pesar de su innovación y orientación para fortalecer a la mayoría indígena pobre, los analistas entrevistados también consideraron que la propuesta es difícil de implementar.

Las divergencias entre las diversas propuestas de autonomía regional son considerables y deberían ser reducidas con el fin de evitar una crisis gubernamental, la burocratización de las decisiones legislativas, y la ineficiencia al implementar las políticas en pro de los pobres.

²² La opinión de un oficial administrativo departamental de Santa Cruz con relación a los efectos de los resultados del referéndum por autonomías.

2. Efecto de los Factores Históricos sobre las Propuestas de Descentralización

Las percepciones ciudadanas sobre la autonomía y la descentralización están influenciadas por la historia boliviana de las mega-coaliciones y los mercados políticos y económicos paralelos. Varios de los entrevistados indicaron que el concepto de autonomía en Bolivia se está separando del concepto de descentralización e implica un separatismo regional entre un área “centralizada” occidental y un área “autónoma” oriental. Además, las impresiones y expectativas con respecto al impacto potencial de la autonomía en la implementación de reformas en pro de los pobres varían de acuerdo a la clase social, departamento de origen e inclinación política. Por ejemplo, las regiones occidentales del país tienden a asociar la autonomía con resultados negativos, especialmente los conceptos del separatismo, hegemonía de la oligarquía empresarial en los gobiernos departamentales, y posturas fascistas y/o racistas de ciertos actores políticos. Esta polarización regional y el limitado entendimiento de los diferentes modelos torna difícil adoptar un modelo de descentralización efectivo y eficiente en la nueva CPE. Los analistas consultados indicaron que la “satanización” de la autonomía ha contribuido a la falta de consensos sobre el tema. Sin consenso sobre el modelo que podría ser implementado, el proceso autonómico corre el riesgo de una ejecución incompleta y exacerbación de las desavenencias geográficas entre los departamentos ricos y pobres. Si los

departamentos más pobres son dejados fuera del proceso (por elección o debido a movidas políticas), la autonomía regional podría resultar en la transferencia de poder de la élite nacional a una élite más pequeña a nivel departamental.

Otros factores que afectan las discusiones actuales sobre autonomía regional incluyen el desempeño gubernamental y la administración pública. La corrupción gubernamental histórica y la distribución de favores estuvieron conectadas con el centralismo. Adicionalmente al ganar la presidencia, el partido victorioso o coalición repartió trabajos, distribuyó tierras, y procuró favores. El actual partido de gobierno también aplica una perspectiva estatista y centralizada respecto a la administración y planificación. La preservación de este poder centralizado es contraria a la devolución de los poderes legislativos y administrativos – y por tanto la reforma en pro de los pobres – a niveles subnacionales. Algunos analistas argumentan que el gobierno central ha delegado insuficiente poder y fondos a las actuales prefecturas para que ellas puedan cumplir con sus promesas electorales del 2005. Esta realidad podría cambiar las expectativas de los ciudadanos desde una perspectiva optimista después de haber votado por prefectos, a una de creciente impaciencia por los resultados de corto plazo.²³ Dada la relación histórica entre el gobierno central y los prefectos, muchos proponentes de la autonomía preferirían desacelerar la transferencia de poder a las provincias.

Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social (PDDES)

Como lo establece el Sistema de Planificación Nacional (SISPLAN), el Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social (PDDES) es el documento de planificación principal para el gasto público de una prefectura. Recientemente, los gobiernos subnacionales se han asociado con el DFID y con otras instituciones para incluir variables, políticas y programas en el proceso de planificación del PDDES para priorizar el desarrollo entre los sectores desaventajados de la población. Basándose en principios de participación y equidad, un proceso de dialogo abierto con los ciudadanos durante mas de un año ayudó a formar el PDDES de 2006-2010 con éxito particular en Santa Cruz.

²³ Muchos participantes de las discusiones de percepción ciudadana reconocieron que sus prefectos no están implementando las reformas que prometieron durante sus campañas. Estos participantes a menudo no se daban cuenta que las prefecturas todavía no cuentan con la autoridad necesaria para implementar tales reformas.

3. Burocratización de las Políticas de Reforma en Pro de los Pobres

Desde un punto de vista institucional, mayor burocracia asociada con mayor descentralización y autonomía regional podría tener el efecto de socavar la capacidad de diseño de políticas en el corto plazo como también incrementar el cinismo público. “El traspaso de competencias hacia los futuros gobiernos departamentales generará un déficit significativo en la cantidad y capacidad de los recursos humanos.”²⁴ Por ejemplo, la propuesta de autonomía regional de Santa Cruz defiende mayor descentralización de los prefectos hacia los sub-prefectos. Bajo esta propuesta, un sub-prefecto implementaría las políticas y los proyectos y proveería productos y servicios; mientras tanto, el prefecto tendría un papel administrativo en la planificación, coordinación y en la implementación de la administración departamental. Este modelo busca crear un gobierno departamental que permita que las necesidades de cada sub región sean enfocadas en políticas públicas localizadas y en planificación departamental.

Para que este modelo funcione, un mayor número de entidades departamentales y personal calificado sería necesario para coordinar con los gobiernos municipales ya existentes. Dada la actual capacidad de las oficinas prefecturales de absorber poderes y responsabilidades adicionales, muchos de los entrevistados expresaron que este proceso sería difícil de lograr en el corto y mediano plazo. La mayoría de los entrevistados opinaron que el sistema de partidos políticos no debería ignorar estos desafíos debido a que solo una administración pública efectiva puede asegurar el éxito de la descentralización geográfica y política. Los proponentes del modelo de Santa Cruz también defienden la elección directa de los sub-prefectos, lo que forzaría al sistema de partidos políticos a trabajar de manera más profunda en los niveles subnacionales. Mayor supervisión

ciudadana combinada con la elección democrática de nuevos funcionarios locales contribuiría a la formulación de políticas que reflejen mejor las necesidades de los ciudadanos. Sin embargo, al mismo tiempo, la descentralización de la toma de decisiones podría fragmentar ese proceso y tendría un efecto negativo en la integración vertical de las políticas públicas entre el nivel nacional y el subnacional. Sola, la institucionalización de las estructuras descentralizadas y autónomas no soluciona la necesidad de mecanismos ciudadano-legislativos.²⁵

F. Desafíos de la Reforma en Pro de los Pobres en Bolivia

La futura viabilidad de los partidos políticos será afectada por su habilidad de enlazar los actuales procesos estructurales con el cambio interno institucional de tal forma que se generen mecanismos sostenibles para el crecimiento en pro de los pobres y una mayor inclusión económica de los bolivianos.

Muchos de los desafíos estructurales e institucionales de la reforma en pro de los pobres durante el 2004 estuvieron incluidos en las conclusiones de las entrevistas del 2006. Todavía, dentro de contexto actual de la reforma, los desafíos de la política en pro de los pobres pueden convertirse en oportunidades para que los partidos políticos tengan un fuerte papel de identificación en las áreas de reforma y en las acciones subsiguientes. El prominente papel de los actores locales en este evolutivo sistema político significa que son precisamente los actores locales, específicamente los partidos políticos, a quienes se les presenta las mayores oportunidades de autoreflexión y desarrollo. Será la responsabilidad de cada entidad política enlazar los procesos estructurales actuales al cambio interno institucional de tal manera que se construyan mecanismos receptivos y sostenibles para lograr una mayor inclusión económica de sus circunscripciones.

²⁴ La opinión de un miembro del MNR perteneciente al consejo municipal en Caraparí, Tarija con relación a los resultados del referéndum por autonomías.

²⁵ Para obtener información adicional sobre las autonomías regionales y el proceso de descentralización en Bolivia por favor vea la sección de Lectura Adicional posterior a la Bibliografía.

Comparando las conclusiones logradas en las nuevas entrevistas con los desafíos de los partidos políticos y el diseño de políticas especificados el 2004, los siguientes temas son los que más se vinculan con los partidos políticos y a la reforma en pro de los pobres:

- o Una **competencia constructiva** entre los actores políticos fomenta las estructuras democráticas de toma de decisiones y los incentivos para la formulación progresiva de políticas.
- o Prácticas amplias de **comunicación interna** dentro de los partidos políticos aumentarían el uso de mecanismos estratégicos y sistemáticos para identificar y priorizar las necesidades constituyentes y combatir el cinismo público.
- o Los partidos pueden fortalecer su **legitimidad pública** al promocionar mejor sus éxitos, administrando expectativas de reformas públicas, y volviendo más transparentes sus procesos de toma de decisiones.

Desde el estudio llevado a cabo el 2004, el gobierno de mayoría ha alterado la dinámica del sistema de competencia entre los partidos políticos. La AC representa una herramienta para tratar temas estructurales y fomentar un consenso político de amplio rango sobre la reducción de la pobreza.

La existencia política y sustento electoral de todos los partidos políticos de Bolivia depende de su habilidad en convertir los desafíos de las políticas en pro de los pobres en oportunidades en pro de los pobres. La siguiente sección brindará a los partidos políticos puntos de acción como también temas de análisis interno sobre cómo estas reformas podrían ser desarrolladas.

MIRANDO HACIA EL FUTURO: OPORTUNIDADES DE LA REFORMA EN PRO DE LOS POBRES EN BOLIVIA

La pobreza es un desafío nacional, de raíces y manifestaciones de base nacional. Siendo los partidos políticos los principales actores locales que cuentan con la capacidad y oportunidad de tratar temas estructurales y fomentar un consenso político de amplio rango, una reducción sostenible de la pobreza en Bolivia requerirá el involucramiento activo de ellos. El papel de los partidos políticos en Bolivia con relación a la reforma en pro de los pobres ha sido profundamente afectado por los recientes sucesos políticos – especialmente el ambiente polarizado de competición política, la mayor atención pública hacia las autonomías regionales y la AC – y con estos sucesos los obstáculos políticos y las oportunidades para la reducción de pobreza han evolucionado.

Mirando hacia el futuro, la gobernabilidad democrática y la reducción de pobreza en Bolivia requieren de partidos políticos que fomenten las oportunidades inmediatas y de largo plazo que limiten e impidan la inestabilidad social y un mayor cinismo público. A continuación se encuentra una síntesis de las oportunidades que tienen los partidos políticos para formular políticas en pro de los pobres. Los medios a través de los cuales los partidos encararán estas oportunidades dependerán de un análisis interno y de la identificación de acciones constructivas para que los partidos representen mejor a sus constituyentes, como también el permitir que los ciudadanos bolivianos participen de un modo significativo dentro del proceso de reforma.

A. El Sistema de Partidos Políticos y la Competencia Política

➤ *Los mecanismos introducidos para una mayor participación y mejor representación ciudadana como también la transición de las mega-coaliciones a un gobierno de mayoría han alterado la competencia política dentro del sistema partidario. Como consecuencia, los partidos políticos confrontan el desafío de reformar su tradicional modus operandi*

con el fin de competir exitosamente en este nuevo ambiente.

Como se observó en el informe de octubre del 2004, el sistema de partidos políticos fluido que caracterizó la política boliviana fomentó el pluralismo, pero dificultó la continuidad y sostenibilidad de las políticas de reforma en pro de los pobres. Desde el 2004, el sistema político fue sometido a una transición de competencia fluida a un ámbito electoral dominado por cuatro actores políticos clave: MAS, PODEMOS, MNR y UN. Al mismo tiempo, las agrupaciones ciudadanas e indígenas comenzaron a imitar el comportamiento de los partidos políticos. Adicionalmente, las organizaciones de la sociedad civil continúan persiguiendo metas políticas y entrega de servicio a través de la arena política formal, en contraposición a la informal.

El ímpetu de estas transiciones vino con el voto mayoritario sin precedentes por Evo Morales. El gobierno de mayoría abrió el servicio civil y la burocracia gubernamental a la élite no política y ha intentado incorporar estructuras cuasi-políticas, como los sindicatos y asociaciones ciudadanas, dentro de la formulación de políticas. El nuevo gobierno ganó las elecciones del 2005 sobre una plataforma de inclusión y gobernabilidad participativa, permitiendo nuevos puntos de entrada para la participación ciudadana con la AC, la iniciativa legislativa ciudadana, los referéndums populares y la elección popular de prefectos. Sin embargo, la tendencia hacia una inclusión y mayor participación ciudadana ha dado surgimiento a una gobernabilidad reactiva, en vez de proactiva, a medida que los oficiales electos responden a presiones sociales de grupos de interés en vez de a la generalidad de sus circunscripciones. La evolutiva dinámica de poder entre los actores políticos tradicionales y no tradicionales como también los nuevos mecanismos de participación, han contribuido

a mayores expectativas ciudadanas respecto a mejoras socio-económicas en sus vidas diarias.

➤ *Una elevada responsabilidad electoral asociada con la consolidación de los actores políticos y mayores mecanismos de participación ciudadana, indican que los partidos políticos cuentan con mayores incentivos para buscar reformas internas que les permitan responder de mejor manera a las expectativas ciudadanas sobre la reducción de pobreza.*

Los partidos políticos que busquen beneficiarse de una mayor responsabilidad electoral pueden considerar las siguientes reformas internas de sus partidos:

- **Promocionar éxitos políticos con el fin de mitigar las expectativas ciudadanas.** Los actores políticos, independientemente de que representen a partidos políticos, movimientos, pueblos indígenas o agrupaciones ciudadanas, deberían contar con guías ideológicas, una visión de país, y una agenda política que sea ampliamente diseminada y cuyo proceso de redacción haya sido participativo. Una vez estos pilares ideológicos hayan sido desarrollados, los partidos políticos podrán animar y capacitar a representantes electos a generar y publicitar cronogramas realistas sobre iniciativas de reformas específicas. Los partidos políticos y sus representantes electos pueden auspiciar campañas de diseminación y ceremonias públicas que apunten a promocionar proyectos exitosos de reforma. A través del proceso de desarrollo de políticas, los partidos pueden administrar las expectativas ciudadanas siendo más transparentes sobre la asignación del presupuesto gubernamental local y los procesos de toma de decisiones e informando sobre los gastos públicos.
- **Alcanzar a nuevos sectores con el fin de canalizar la participación ciudadana dentro de la esfera política formal.** Los líderes de partidos políticos pueden aumentar las opciones para una eficaz defensa ciudadana, tales como las consultas que incorporan a ciudadanos y grupos de defensa

ciudadana dentro de los procesos de toma de decisiones de los partidos. Mientras tanto, los partidos pueden entrenar a los miembros para que obtengan las habilidades necesarias de gerencia, administración, negociación, presupuesto y comunicación con el fin de responder mejor a las necesidades e intereses de la ciudadanía.

- **Capacitar a los miembros del partido para crear estructuras de alcance sostenibles.** La estructura de los partidos políticos debería permitir que los miembros participen en la recolección de información y el desarrollo de programas partidarios, sin importar si se encuentran en el poder o en la oposición. Para este fin, los partidos políticos pueden capacitar a sus miembros, enfatizando los niveles subnacionales, para acercarse a la ciudadanía, incrementar el apoyo al partido, e integrarse ellos mismos a las iniciativas políticas del partido, especialmente en los períodos no electorales. Estas actividades mejorarán la capacidad del partido para representar a sus miembros, mientras se fortalecen sus estructuras regionales y se desalientan los cismas internos.
- **Conectar a los partidos con sus miembros entre los ciclos electorales.** A través de visitas y consultas periódicas, el liderazgo político puede percibir de mejor manera los temas relacionados a la pobreza que afectan a las comunidades y asegurar que el partido se encuentra considerando y respondiendo a estas necesidades. Estas visitas también permitirían que los partidos brinden a los ciudadanos actualizaciones sobre los esfuerzos para tratar sus preocupaciones y asegurarles que los líderes políticos se encuentran trabajando para resolver sus necesidades. En los períodos fuera de campaña, los líderes políticos pueden capacitar a una red de miembros del partido y voluntarios para ayudar con solicitudes de voto de puerta a puerta, festivales, reuniones, discusiones y reuniones de trabajo con líderes de la comunidad, y en eventos distritales.

- Ampliar la participación en los procesos de selección de candidatos y liderazgo. Se ha comprobado que los partidos, a medida que integran procedimientos democráticos en sus procesos de selección, cuentan con candidatos de mayor calibre y la corrupción que rodea a las nominaciones se vuelve menos frecuente. El incluir un sector más amplio de la estructura partidaria dentro de la elección de liderazgo y candidatos puede ayudar a asegurar que estos líderes representen mejor al partido y a la circunscripción. El crear códigos de conducta puede ayudar a delimitar claramente las expectativas que los miembros tienen de sus líderes y candidatos. De similar forma, los límites de término pueden ayudar a controlar las oportunidades para que surja corrupción a través del uso de influencias y la maquinaria partidaria de parte de los titulares.
- **Promover a jóvenes de organizaciones diversas, tales como organizaciones de servicios a la comunidad, escuelas secundarias y universidades para que participen en el partido.** Apoyar a organizaciones de jóvenes del partido en escuelas secundarias y universidades. Los partidos políticos también pueden brindar oportunidades a los jóvenes del partido para que participen en el proceso de diseño de políticas. Esto puede ayudar a los jóvenes a comprender que ellos pueden influir en las decisiones del partido, y con el tiempo, en las del gobierno, cuando el partido acceda al poder. Los institutos de capacitación del partido pueden representar un mecanismo para atender intelectualmente a los jóvenes e incorporarlos en la ideología partidaria y dentro de los procesos de diseño de políticas. Los partidos también pueden impulsar a jóvenes que busquen ser elegidos a cargos públicos. Esto puede asegurar que la perspectiva de los jóvenes sea incluida en los partidos políticos, incluso después de que elija a sus miembros para la legislatura, mostrando públicamente nuevas caras y un compromiso hacia la renovación del partido.
- **Promover la participación política de la mujer.** Mientras más mujeres participen en la vida política – como votantes, líderes de partidos políticos o funcionarios gubernamentales – las políticas públicas reflejarán de mayor manera las preocupaciones y perspectivas de este sector. Sin embargo, las mujeres siguen poco representadas en la esfera política de Bolivia a pesar del compromiso expresado por un amplio espectro de líderes políticos para fomentar una mayor participación política de parte de ellas. Cuotas de género fueron promulgadas en Bolivia en el 2001 y 2004. Sin embargo, en las elecciones del 2005, las mujeres bolivianas – a pesar de comprender más de la mitad de la población – solo ganaron 16,9% de los asientos en la Cámara Baja y 3,7% en la Cámara Alta. La exclusión de las mujeres bolivianas a nivel local y departamental se evidencia en la ausencia de prefectas y los bajos niveles de alcaldesas y concejales femeninos. Los partidos políticos que busquen promover el papel de las mujeres en la esfera política formal pueden: tratar de llegar a mujeres votantes; reclutar y capacitar a mujeres como líderes de partidos políticos, activistas y candidatas; proveer recursos a las candidatas mujeres; y asegurar que los candidatos hombres y mujeres sean tratados con igualdad. Los partidos políticos pueden también educar a los ciudadanos con respecto a la importancia de la igualdad entre los hombres y las mujeres en la esfera pública.

B. Autonomías Regionales y Estructuras Político Partidarias

- *El debate nacional sobre las autonomías regionales enfatiza en la regionalización de los temas político-económicos y la debilitada legitimidad pública. A los partidos políticos les hace falta una capacidad local integrada para responder a estos desafíos.*

Dadas las tendencias de descentralización que derivan de los años 90, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas ha contribuido a la creación de partidos de base regional. Éstos han

posibilitado el contacto entre los partidos políticos y los ciudadanos a un nivel subnacional; sin embargo, la coordinación política entre los niveles regional y nacional ha sido crecientemente dificultosa. Mientras tanto, el debate actual sobre mayor autonomía regional y los resultados del referéndum del 2006 han forzado a los partidos políticos a reconocer la necesidad de mayor coordinación entre los grupos nacionales y subnacionales del partido, de políticas de desarrollo más inclusivas, y de personal más capacitado para trabajar a nivel gubernamental departamental y subnacional. Una mayor descentralización requerirá una mayor burocracia y mayor capacidad de parte de los partidos políticos para alimentar el servicio civil y receptor las demandas ciudadanas. Los partidos políticos deberán eliminar las restricciones sobre la formulación e implementación de políticas, lo que en última instancia impide a las estructuras nacionales de servirse de la capacidad de liderazgo local.

Durante los procesos de descentralización y autonomía en Bolivia, se ha generado una división creciente entre la denominada “Media Luna” y los demás departamentos del país que deriva de la distribución estratégica de los recursos naturales, como la energía, tierra y bosques. Esta división ha dado inicio a un debate sobre los derechos de las minorías y las prioridades de las mayorías para que estas últimas no bloqueen a las primeras. Los partidos han tenido dificultades en responder a esta tensión política debido a una percepción pública cíclica y negativa y la desconexión entre las estructuras partidarias nacionales y subnacionales. Si estas tensiones pudiesen ser mitigadas, los partidos políticos podrían apalancar el proceso de descentralización para crear mecanismos que fomenten la solidaridad entre regiones y como resultado obtengan un mayor apoyo de los votantes.

➤ *Con una mayor atención hacia los departamentos y las municipalidades, los partidos políticos tienen mayores incentivos para fortalecer a sus grupos subnacionales así como también descentralizar la administración de las políticas de reforma, juntando a sus oficiales electos con los constituyentes y sus necesidades insatisfechas.*

Los partidos políticos que busquen alinear reformas partidarias internas con iniciativas de políticas de descentralización pueden considerar las siguientes acciones:

- **Fortalecer las estructuras partidarias municipales y locales.** Mientras los bolivianos consideran varios modelos y aspectos de la descentralización, será necesario fortalecer la capacidad de los actores políticos para formular y administrar políticas que aprovechen los recursos y necesidades locales. Dada la escasez de administradores públicos capacitados a nivel local, los partidos políticos pueden buscar maximizar su capacidad organizacional y los recursos humanos designando estructuras internas que estén divididas en unidades geográficas y funcionales. Los partidos se beneficiarían con nuevas membresías y con el desarrollo de políticas que están diseñadas para la diversidad geográfica, ideológica y étnica de sus constituyentes. Las estructuras nacionales pueden ofrecer mayor autonomía para las estructuras partidarias locales con el fin de permitir al liderazgo local la suficiente flexibilidad para responder a las preocupaciones locales y apoyar el liderazgo nacional. Además, los partidos pueden incluir liderazgos horizontales y verticales dentro de los procesos internos de toma de decisiones.
- **Promover líderes regionales a nivel nacional.** Los partidos nacionales auténticos estarían en una mejor posición para proponer compromisos para balancear los intereses de las diversas regiones versus los intereses nacionales; así también como reducir los riesgos de dos “Bolivias” entre la Media Luna versus los otros departamentos. Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas pueden reestructurar sus estructuras políticas para lograr una relación más amplia con socios estratégicos de la sociedad como también el fomentar una presencia eficaz a nivel regional. Pueden también promover y llevar líderes regionales hacia la esfera nacional y ofrecer capacitación

a todos los niveles del partido sobre administración, formulación de políticas públicas y supervisión.

- **Desarrollar estrategias para identificar necesidades de desarrollo económico a nivel departamental.** En Bolivia, existe una creciente preocupación con relación a la dependencia nacional hacia la explotación de recursos naturales para promover el crecimiento del Producto Interno Bruto. En el contexto actual de descentralización, los partidos políticos pueden desarrollar estrategias para identificar las potencialidades productivas y las vocaciones de cada departamento. Estas estrategias pueden incluir investigaciones ya hechas y fomentando el conocimiento del partido sobre temas económicos locales a través de cuestionarios y foros. Con el fin de implementar estas estrategias, los partidos políticos deberán buscar sinergias con grupos cívicos, académicos, organizaciones internacionales y ciudadanos, en la identificación de recursos técnicos y financieros para realizar la investigación. Los partidos también pueden crear grupos de trabajo que se enfoquen en la aplicación de investigación económica a través del desarrollo de plataformas de políticas, la identificación de estrategias de implementación de políticas y el monitoreo y evaluación de políticas.
- **Diseñar plataformas y promover políticas públicas que reflejen prioridades públicas sobre temas de pobreza claves,** tales como: la creación de trabajo, seguridad, salud y educación. El comprometer a los miembros del partido a nivel subnacional en los procesos de desarrollo de políticas es importante para crear plataformas más fuertes. A medida que los partidos políticos consideren plataformas e iniciativas de políticas, pueden llevar a cabo consultas con grupos locales y regionales así como también con los miembros de las circunscripciones del partido sobre temas específicos relacionados a la pobreza.

C. La Asamblea Constituyente y las Reformas Estructurales

➤ *El proceso de la AC demuestra que el tener más regulaciones no es la panacea de un sistema de partidos políticos eficaz y para la reforma en pro de los pobres. Los partidos políticos confrontan el desafío de identificar los nexos para tratar la reforma estructural dentro del contexto de un ambiente de reforma fluido.*

La Asamblea Constituyente debería ser considerada como parte del contexto general de los procesos de reforma en Bolivia y que demuestra el deseo público general de los posibles cambios futuros. Este ambiente de reforma representa una oportunidad para trabajar sobre las áreas que afectan la reducción de pobreza, tales como estructuras estatales, descentralización, distribución de tierras, entre otros. Dentro del actual contexto político, la influencia que las estructuras partidarias y gubernamentales tienen la una en la otra no es siempre transparente o responsable. El servicio civil es un ejemplo donde las estructuras partidarias han tenido una influencia significativa sobre el gobierno. Como tal, la reciente inclusión de actores no tradicionales dentro del servicio civil es considerada como progresiva; sin embargo, esta inclusión se debe al balanceo del péndulo electoral en vez de a una reforma sostenible del sistema de servicio civil, permitiendo prácticas de contratación inclusivas y eficaces. De similar forma, las estructuras gubernamentales tienen influencia significativa sobre los partidos, a través de la ley de financiamiento de partidos políticos. Como se encuentra estructurada en la actualidad, la ley enfatiza la representación nacional y el financiamiento durante períodos de campaña, lo que implica desincentivos para que los actores subnacionales influyan en el campo político nacional donde ellos podrían defender las políticas que hablan sobre las necesidades locales de los pobres, y para acceder a fondos públicos para llegar a sus circunscripciones fuera de los periodos de campaña. En general, el funcionamiento interno de las estructuras políticas y los pesos y contrapesos entre las estructuras tiene un impacto significativo sobre políticas de reforma en pro de los pobres.

➤ *Este ambiente de reforma brinda mayores incentivos para que los partidos políticos busquen estrategias y formen alianzas para tratar desafíos estructurales que históricamente han impedido la formulación e implementación de políticas en pro de los pobres.*

Los partidos políticos que busquen responder a la actual demanda de una respuesta a la pobreza y la desigualdad pueden considerar los siguientes temas relacionados a las políticas:

- Creación de un servicio civil profesional. A través de continuos procesos de reforma, los partidos políticos pueden introducir un programa de servicio civil eficiente que contribuya positivamente al establecimiento y evaluación de funcionarios públicos que sean entrenados en la implementación de reformas a largo plazo en favor de los pobres. Más aún, la administración de políticas públicas estaría asignada a servidores de servicio civil comprometidos a la ejecución de las políticas y reformas propuestas. Ya que existe un incentivo inherente para que los partidos políticos ejerzan todo el poder posible para atraer simpatizantes, el compromiso total del sistema de partidos políticos sería esencial para llevar a cabo tales reformas ya sea dentro o fuera de la Asamblea Constituyente.
- Identificación de los nexos para tratar el financiamiento público de los partidos políticos. Los partidos políticos deberían ser transparentes sobre las fuentes y usos del financiamiento privado; mientras se adhieren a las normas nacionales sobre el uso de fondos públicos. Estas acciones fortalecerían la confianza ciudadana en el sistema partidario y obligaría a los actores políticos a ser más eficientes con los recursos a su disposición.
- Promoviendo el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes del gobierno. Para evitar la concentración de poder, los partidos políticos pueden buscar disposiciones que fomenten y aseguran la independencia de los poderes del gobierno—e.g. el ejecutivo, legislativo y judicial. Los partidos políticos pueden buscar mecanismos para permitir la

selección transparente de servidores civiles sin la interferencia de los poderes.

- Delineación del pluralismo normativo y político. Los partidos políticos pueden preservar la naturaleza pluralista del sistema nacional al fomentar la participación de visiones pluralistas en el sistema político e implementando normas razonables sobre barreras de admisión y posiciones legales.

Éstas no representan una lista de propuestas de reforma, sino más bien sugerencias sobre políticas que se podrían considerar y que son un producto de las entrevistas y de los análisis políticos llevados a cabo en este estudio. Estas alternativas deberían ser consideradas como un punto de inicio del debate local sobre los desarrollos estructurales necesarios para permitir que los partidos políticos jueguen un papel eficaz y sostenible con respecto a la reducción de pobreza. Sin importar los méritos de estas propuestas, son finalmente los propios bolivianos quienes decidirán qué cambios son apropiados y quienes construirán su sistema político de manera apropiada.

BIBLIOGRAFÍA

- Biruet Díaz, A. “Cuaderno de análisis de la realidad CEPROLAI: Gestión pública y lucha contra la corrupción.” CEPROLAI: La Paz, Bolivia, 2003.
- Bobbio, N. “El futuro de la democracia.” Editorial Fondo de Cultura Económica: Segunda Edición, México, D.F., 1996.
- Bobbio, N.; Matteucci, I.; y Pasquino G. “Diccionario de Política.” Editorial Siglo XXI: Doceava Edición, Mexico, D.F., 2000.
- “Bolivia: Country Economic Memorandum, Policies to Improve Growth and Employment.” Banco Mundial: Washington, D.C., 2005.
- Calderón, F. y Lechner, N. “Más allá del estado, más allá del mercado: la democracia.” Editorial Plural: La Paz, Bolivia, 1998.
- Campero, F. “Bolivia en el Siglo XX: La formación de la Bolivia contemporánea.” Editorial Offset Boliviana Limitada: La Paz, Bolivia, 1999.
- Costa, J. “Participación y Representación Política de las Agrupaciones Ciudadanas.” Opiniones y Análisis, N° 71. Fundación Hanns Seidel. FUNDEMOS: La Paz, Bolivia, 2004.
- “Cuaderno de análisis e investigación #4: Cultura política y democrática en Bolivia, 2° estudio nacional.” Corte Nacional Electoral. Editorial Garza Azul: La Paz, Bolivia, 2004.
- “Cuaderno de futuro # 10 Bolivia: Prospectiva económica y social 2000 a 2010.” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Offset Limitada Boliviana: La Paz, Bolivia, 2000
- Del Águila, R. y Vallespín, F. “La democracia en sus Textos.” Editorial Alianza: Madrid, Spain, 1998.
- “Democracia de alta intensidad: Cuadernos de democracia.” Corte Nacional Electoral. Editorial Garza Azul: La Paz, Bolivia, 2004.
- “Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: La Paz, Bolivia, 2004.
- “Democracia en Bolivia: Cinco análisis temáticos.” Corte Nacional Electoral. Editorial Garza Azul: La Paz, Bolivia, 2005.
- De Souza Santos, B.V. “Democracia de alta intensidad, apuntes para democratizar la democracia.” Cuaderno de diálogo y deliberación # 5. Corte Nacional Electoral. Editorial Garza Azul: La Paz, Bolivia, 2004.
- Diamond, L.; Cansino, C.; y Ortiz, S. “Repensar la sociedad civil, nuevos enfoques sobre la sociedad civil.” Revista trimestral de teoría y ciencia política METAPOLÍTICA, N° 2. Editorial CEPCOM: Mexico, D.F., 1997.
- “Digesto de legislación municipal.” Ministerio de de Desarrollo Sostenido: La Paz, Bolivia, 2002.
- Echebarría, K. “Civil Service: Dialogue Themes.” Serie de Dialogo Político Regional. Banco

- Interamericano de Desarrollo: Washington, D.C., 2003.
- Evans, P. and Rauch, E. “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth.” *American Sociological Review*, Vol. 64, N° 5, Octubre 1999, pp. 748-765.
- García Linera, A.; España Cuellar, R.; Tórrez Villa, A.; Torrico Villanueva, E.; and Prado Mesa, A. “Democracia en Bolivia.” Corte Nacional Electoral. Editorial Garza Azul: La Paz, Bolivia, 2005.
- Held, D. “Modelos de Democracia.” Editorial Alianza Ensayo: Second Edition, Madrid, España, 2001.
- “Informe Económico y Social 2005.” Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, La Paz, Bolivia. http://www.udape.gov.bo/revista/INFORME_FINAL.pdf.
- “Investigación Diagnóstica sobre los Partidos Políticos con Representación Parlamentaria en Bolivia.” Centro Interdisciplinario Boliviano para los Estudios en Comunicación. La Paz, Bolivia, 2003.
- Lijphart, A. “Las democracias contemporáneas.” Editorial Ariel: Fourth Edition, Barcelona, España, 1999.
- Loayza, N.; Fajnzylber, P.; and Calderón, C. “Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts.” Banco Mundial Latinoamérica Programa de Estudios Regionales: Washington, D.C., 2004.
- Longo, F. “Public Service Reform in Advanced Democracies: Merit with Flexibility.” Serie de Dialogo Político Regional. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, D.C., 2003.
- Manz, T. and Zuazo, M. “Partidos políticos y representación en América Latina.” Editorial Nueva Sociedad: Caracas, Venezuela, 1998.
- Mayorga, F. “Boletín CEPROLAI: Crisis del sistema político ¿Crisis de la democracia?” Imprenta X Celencia: La Paz, Bolivia, 2002.
- Molina Rivero, R. “Boletín CEPROLAI: la pluralización del estado, autonomía y participación indígena en el proceso democrático.” Imprenta X Celencia: La Paz, Bolivia, 2001.
- Molina, C.H. “Boletín CEPROLAI: Poder local y municipio, la hora de la ciudadanía.” Imprenta X Celencia: La Paz, Bolivia, 1999.
- Nuñez del Prado, A. “Boletín CEPROLAI: Participación de la sociedad civil y su relacionamiento con el estado.” Imprenta X Celencia: La Paz, Bolivia, 2000.
- Paz Ballivián, R. “Boletín CEPROLAI: Reformas a la constitución política del estado.” Imprenta X Celencia: La Paz, Bolivia, 2002.
- Prats, J. “El desarrollo posible, las instituciones necesarias.” Editorial Plural: La Paz, Bolivia, 2004.
- Salinas Mariaca, R. “Las constituciones de Bolivia.” Escuela de Artes Gráficas Don Bosco: La Paz, Bolivia, 1989.
- Salmón, J. and Delgado, G. (Eds) “Estudios Bolivianos Volumen 1: Identidad ciudadanía y participación popular desde la colonia al siglo XX.” Editorial Plural: La Paz, Bolivia, 2003.

- “Sistematización de propuestas para la asamblea constituyente.” Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, 2006. www.proyectoconstituyente.org.bo.
- Sosnowski, S. and Patiño, R. (Eds) “Una cultura para la democracia en América Latina.” Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Editorial Fondo de Cultura Económica: México, D.F., 1999.
- Tapia Mealla, L. “Cuadernos de Futuro: Retos y dilemas de la representación política.” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: La Paz, Bolivia, 2000.
- Tapia Mealla, L. “La velocidad del pluralismo.” Editorial Muela del Diablo: La Paz, Bolivia, 2002.
- Torres Rivas, E. “Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis,” and “Los nuevos desafíos de la democracia en Bolivia.” Revista Nueva Sociedad, N° 128. Editorial Nueva Sociedad: Caracas, Venezuela, 1993.
- Villarroel Böhrst, S. “Servicio Civil y Escalafón Híbrido para Puestos Jerárquicos.” Ministerio de Participación Popular: La Paz, Bolivia, 2005.
- Williamson, J. “What Washington Means by Policy Reform.” Latin American Adjustment: How Much has Happened. El Instituto de Economía Internacional: Washington, D.C., 1990.
- Zalles Cueto, A. “El arduo camino de la construcción de la sociedad civil boliviana.” Revista Nueva Sociedad, N° 171. Editorial Nueva Sociedad: Caracas, Venezuela, 2001.

LECTURA ADICIONAL SOBRE AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES

La siguiente lista incluye un conjunto de publicaciones y recursos con información adicional relacionada a las autonomías departamentales en Bolivia. Con esta lista, el NDI no tiene la intención de promocionar ninguno de los puntos de vista expresados, sino más bien proveer una lista corta de recursos para aquellos lectores que busquen información adicional sobre el tema.

Descentralización en Bolivia

Ameller, Vladimir. Diálogo para la descentralización; Provocaciones, avances y desengaños. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). La Paz, Bolivia, 2002.

Ayo, Diego. Municipalismo, participación popular; apuntes de un proceso. Ed. Muela del Diablo. La Paz, Bolivia, 2003.

Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales: Aliendre, Freddy y otros. Municipalización, diagnóstico de una década: 30 investigaciones sobre participación popular y descentralización. PLURAL. La Paz, Bolivia, 2004.

Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales: Ayo, Diego (entrevistas). Descentralización y participación # 7. Voces críticas de la descentralización; una década de participación popular. PLURAL. La Paz, Bolivia 2004.

Autonomías Regionales y Propuestas Específicas

Asamblea Constituyente: [www.constituyente.bo]

Corte Nacional Electoral. Autonomías. Impresiones Weinberg, La Paz, Bolivia, 2005.

Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Descentralización y participación # 6. La descentralización que se viene; propuestas para la (re)constitución del nivel estatal medio. PLURAL. La Paz, Bolivia, 2003.

Galindo, Mario. Autonomías departamentales en la Bolivia de la Asamblea Constituyente; Descentralización política, administrativa y fiscal financiera. CEBEM. La Paz, Bolivia, 2006.

Barrios, Franz. El estado triterritorial; una nueva descentralización para Bolivia. PLURAL. La Paz, Bolivia, 2002.

Prats, Joan y otros. Visiones de las autonomías en Bolivia. La Razón. La Paz, Bolivia.

Viceministerio de Descentralización: [www.descentralizacion.gov.bo/portal2/]

RECONOCIMIENTOS

Martín del Castillo y Mauricio Morón lideraron el equipo de investigación de campo y son autores de este informe, con contribuciones de la Oficial Senior de Programa, Alison Miranda, y la Asistente Senior de Programa, Mireya Reith. Los comentarios fueron provistos por personal del NDI que incluyen a Sef Ashiagbor, Erica Breth, Matt Dippell, Francisco Herrero, John Johnson, Heather Kashner, Raymond Kuo, Katy Mudge, Michel Rowland García, y Jim Swigert.

El NDI reconoce con mucho agradecimiento el apoyo del *Departamento Británico para el Desarrollo Internacional* (DFID), que financió la investigación y publicación de este informe.

National Democratic Institute
2030 M Street, NW, Fifth Floor
Washington, DC 20036-3306
tel: (202) 728-5500
fax: (202) 728-5520
www.ndipartidos.org
contac@ndi.org

Instituto Nacional Demócrata - Bolivia
Av. Arce No. 2132
Edif. Illampu Mezanine B
tel: (591) 2443196
fax: (591) 2441598
La Paz - Bolivia

