



UMSA



9
2016



CIENCIA POLÍTICA

PROYECTO DE PAÍS EN EL CONTEXTO DEL
ESTADO PLURINACIONAL

Iván Miranda Balcázar
Coordinador edición

Ciencia Política

*Proyecto de país en el contexto del estado
plurinacional*

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
EN CIENCIA POLÍTICA



2016

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIA POLÍTICA**

AUTORIDADES

Lic. Marcelo Peralta García
DIRECTOR
Carrera de Ciencia Política y Gestión
Pública

Dr. Franz Remy Camacho
DECANO

Lic. Katya Velarde Pereira
VICEDECANA

Lic. Iván Miranda Balcázar
RESPONSABLE ACADÉMICO IINCIP

Esta publicación es del Instituto de Investigaciones en Ciencia Política en el marco de la promoción y apoyo a la producción intelectual de los docentes, profesionales, estudiantes e investigadores del campo de la politología. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la sola mención de la fuente. Todos los derechos son de propiedad del IINCIP.

La Paz – Bolivia 2016

IDENTIDAD BIBLIOGRÁFICA

Iván Miranda Balcázar

DIRECTOR DE LA REVISTA

CONSEJO TÉCNICO IINCIP

Lic. Ramiro Bueno Saavedra

Lic. Carlos Cordero Carraffa

Lic. Fidel CrialesTicona

Lic. Hipólito Encinas Aldapi

Lic. Diego Murillo Bernardis

Lic. Gualberto TorricoCanaviri

Lic. Alberto Quiroz

Lic. Hugo Vega Plaza

Revista boliviana del Instituto de Investigaciones en Ciencia Política
Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública

Depósito legal: 4-1-2315-10

ISBN 978 – 99974 – 44 – 75 -2



ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Iván Miranda Balcázar7

DEMOCRACIA

“Corrupción política y democracia”.
(aportes teóricos para la reflexión)

Ramiro Bueno Saavedra11

La institucionalidad de la Asamblea
Legislativa Plurinacional de Bolivia

Fidel C. CrialesTicona27

La colonialidad de las ciencias sociales.
(El ego cogito-Yo pienso moderno)

Hugo Vega Plaza55

GESTIÓN PÚBLICA

La percepción ciudadana y su efecto en el sistema nacional de
seguridad ciudadana como política pública del estado plurinacional
de Bolivia

William Mariaca Garrón79

Wiracocha: Propuesta de solución a la escasez
de agua dulce en el planeta Tierra

Víctor Hugo Carlos Chávez Serrano.....105

Examen descriptivo de los Sistemas de Justicia
Electoral en perspectiva comparada: Bolivia,
Ecuador y Venezuela

Julio A. Ascarrunz Medinaceli117

Las políticas públicas a la boliviana, o las prácticas más comunes de construcción de políticas públicas en Bolivia Alessandry Quiñonez	161
Ensayo: “Análisis comparativo de indicadores de institucionalidad entre Bolivia y Corea “ Norma Cárdenas Robles	199

PRESENTACIÓN

La revista boliviana Ciencia Política forma parte de las principales bibliotecas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Lanus, la Universidad Latinoamericana de Brasil, las del sistema de la Universidad Boliviana y de las universidades privadas.

Actualmente, esta revista que tiene regularidad en sus ediciones está en proceso de indexación y será parte de la red global de publicaciones especializadas de la politología nacional, latinoamericana e internacional. La medición con pares académicos tiene la finalidad de ubicarla en estándares del más alto nivel en el país y la región.

Del mismo modo, pretende expandir la difusión del pensamiento de los profesionales bolivianos de la ciencia política más allá de nuestros límites. El desarrollo del conocimiento, la ciencia, la tecnología y la producción intelectual son condiciones indispensables para formar parte de la comunidad científica.

La inmensa mayoría de los politólogos de la Universidad Mayor de San Andrés actualmente son parte de la opinión pública en Bolivia y el exterior, muchos de ellos participan en la gestión pública, otros promueven estrategias políticas y no es menos importante la presencia de los profesionales de esta disciplina en los organismos internacionales, la cooperación internacional y en la arena diplomática.

En ese contexto, el Instituto de Investigaciones en Ciencia Política (IINCIP) pretende la construcción de la escuela boliviana de politología para situar a sus miembros como referentes teóricos especializados en la explicación, análisis, reflexión y descripción de los fenómenos políticos nacionales e internacionales.

Una de las líneas de investigación es la constitución y la construcción del proyecto de país en el escenario de los procesos políticos que forman parte del debate de los últimos diez años. ¿Cuál es el destino de este camino que la sociedad boliviana ha empezado a desbrozar y

qué destino verán las futuras generaciones desde la perspectiva de la política? Estas cuestiones forman parte de la agenda de la politología nacional.

La revista boliviana Ciencia Política es uno de los medios que tiene el IINCIP para ese propósito. Los estudiantes, los investigadores, los practicantes de la política, los líderes de opinión, los partidos políticos y la sociedad tienen en esta revista no sólo un marco teórico, sino evidencias empíricas que explican los escenarios de la realidad política del país, la región latinoamericana y otros ámbitos.

La planificación estratégica del IINCIP incluye también la redacción de los papers, ensayos, artículos y otros documentos en los lineamientos de la escritura académica científica adoptada por las universidades emblemáticas del mundo.

Todo este campo de trabajo forma parte de la actividad del IINCIP, cuyos docentes investigadores han trabajado en la producción intelectual, aportes que son publicados en esta revista o en libros entregados durante todo este año en nuestra Carrera. A estos esfuerzos se agrega la última creación, nuestro Pasquín que informa sobre las actividades cotidianas, las noticias, el estado de la acreditación, las labores de extensión e interacción, el fortalecimiento institucional, entre otros materiales.

El siguiente paso es la preparación del plan maestro del IINCIP para establecer el camino a seguir en los próximos años hasta posicionar a la disciplina entre las escuelas de pensamiento de la ciencia política más influyentes del país y la región.

Primavera de 2016

Iván Miranda Balcázar
Director de la revista

DEMOCRACIA

Corrupción política y democracia (Reflexiones teóricas)

Ramiro Bueno Saavedra¹

Introducción

Ni duda cabe que la historia de la corrupción política (en adelante Cp) es vasta y amplia, pues ésta siempre ha existido desde tiempos remotos, y está presente en este tiempo, en todas las culturas y sistema políticos indistintamente su procedencia ideológica (sean regímenes autoritarios, totalitarios, fascistas o democráticos). Según los sistemas políticos y el grado de permisividad tolerada o no, la Cp será mayor o menor, lo que no se puede negar de ninguna manera es su existencia como patología y/o enfermedad social.

El fenómeno de la Cp ha llegado a ser endémica en todas las formas de gobierno hasta el punto que ha sido comparada metafóricamente con la enfermedad. Nadie niega que la enfermedad está presente de un modo o de otro en todas las sociedades y en distintas manifestaciones del cual adolece el ser humano; pero con la enfermedad llamada Cp a nadie se le ha ocurrido pensar que esto sea un justificativo como para tolerarla como una patología y/o enfermedad común o normal en este caso de una sociedad. Gobiernos y sociedades no debemos aceptarla como algo “normal” parecido a la rutina de una enfermedad o dejar de luchar contra ella.

1 Ramiro Bueno Saavedra es politólogo con especialidad en gestión pública, docente investigador, y docente de cátedra en Teorías de la Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza y Teorías del Desarrollo.

Con la Cp sucede algo parecido; la Cp ha existido, existe y existirá siempre en mayor o menor medida, pero tal patología, no nos exime de desarrollar un conjunto de dispositivos institucionales para tratar de combatirla y de minimizar su alcance, pues el costo social que paga cualquier sociedad con dicha patología es demasiado alta como para que se permita su expansión y extenderse como un cáncer al interior de los nervios de un gobierno y de una sociedad desencadenando procesos inevitables de patología terminal y miseria humana.

Por lo tanto, el presente artículo sobre la CP en o de la democracia: reflexiones teóricas tiene por objetivo reflexionar conceptual, crítica y teóricamente el fenómeno de la Cp en o de la democracia específicamente como sistema de gobierno y modo de vida. Es decir, escudriñar si la democracia es corrupta como sistema político o por el contrario, si existe corrupción al interior de la democracia.

Para ello, el trabajo se ha organizado primero en definir conceptualmente ¿qué es la Cp en particular?, segundo identificar los tipos de Cp más frecuentes en el uso privado de las funciones públicas (concepción patrimonial sobre el Estado), tercero establecer con precisión si la democracia es corrupta o si existe más bien Cp al interior de la democracia, cuarto conocer de manera general la percepción de la sociedad con relación al fenómeno de la Cp de acuerdo a su cultura política (conocida como el fenómeno ciudadano de la des-moralización social) y, quinto proponer algunas orientaciones que van dirigidos a revalorizar la actividad política (moralización política) para combatir de manera efectiva y comprometida por gobernantes y gobernados el fenómeno de la Cp.

1. DEFINIFICIÓN DE CORRUPCIÓN POLÍTICA

La Cp es toda transgresión de normas dentro de un determinado orden social independientemente de su ideología y forma de gobierno. La Cp es un atentado o transgresión de unas determinadas normas, principios y valores que se consideran importantes para la existencia y mantenimiento de un orden social justo y razonable. La interrogante central es ¿qué clase de normas son las que se violan para hablar específicamente de Cp y no de otros fenómenos patológicos?

La Cp puede ser entendida como violación de normas jurídicas y también morales, es cometer un sinnúmero de delitos que no son fáciles de probar y que amenaza permanentemente con extenderse por todo el tejido social, económico, político-estatal.

¿Cómo se manifiesta la CP? puede ir desde la desmesura (¿inmoralidad), (imprudencia) en el uso de los fondos públicos hasta la compra (ilegal-delito) de decisiones políticas generalmente de contenido económico. Con otras palabras, tiene que ver eminentemente con problemas de vulneración a la norma.

Cabe destacar que cuando nos referimos a la Cp, ésta está vinculada a la vida política, cuyos sujetos protagonistas son los tomadores de decisiones, los llamados políticos profesionales y funcionarios públicos de acuerdo a jerarquía. Por lo tanto, la vida política se entiende como vida pública, esto es lugares o instituciones en los que están comprometidos intereses públicos o generales. Pero también puede ir más allá de los aparatos administrativos del Estado, por ejemplo, la corrupción de un Rector de una Universidad, también puede entenderse como Cp.

La definición de Cp implica también aspectos cuantitativos o sea la cantidad estadísticamente comprobada de actos de corrupción. La Cp corre el peligro de extenderse en el tejido social y su expansión hace que tenga una valoración negativa, lo que produce un desorden social, o sea signos patológicos de descomposición al interior de un sistema social. Con otras palabras, la Cp son desviaciones de conductas morales y jurídicas graves que tienden peligrosamente a extenderse al interior de un orden social.

Otra de las características de la Cp es que tiene una dosis de “clandestinidad”, de “ocultismo” y de “falta de pruebas”, y es por estos motivos que ello se refleja en indignación por parte de la ciudadanía y el combatirla se hace una tarea muy difícil para gobernantes y gobernados.

Resumiendo, la Cp se da cuando alguien que detenta el poder y encargado de ciertas funciones de alta responsabilidad es inducido mediante recompensas monetarias o de otro tipo a realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia dañan al grupo, organización u institución al que el funcionario pertenece. Significa que un servidor público abusa de su autoridad para obtener un ingreso extra del caudal público. Finalmente, el elemento fundamental de la Cp es el hecho de que la ganancia privada es asegurada a expensas públicas (Laporta:1997).

2. TIPOS DE CORRUPCIÓN

Los tipos de corrupción son variados y de hecho es difícil hacer una taxonomía completa de las conductas corruptas. Podemos enumerar algunos tipos que son los más comunes identificados por los estudiosos:

a. Soborno

Se trata del ofrecimiento de una recompensa irregular para influir en la conducta del funcionario público en relación con una decisión, o es gratuita (dinero-velocidad) o debe ser tomada objetiva e imparcialmente, y como consecuencia del soborno, se modifica (mordida) contra las sanciones, pago por decisiones favorables.

b. Extorsión

Es la amenaza por parte del servidor público al ciudadano de una medida lesiva para éste sino realiza una contraprestación irregular a beneficio del funcionario.

c. Arreglos

El funcionario público y el ciudadano privado establecen un pacto recíproco en perjuicio de lo público, de forma tal que una decisión final (por ejemplo, adjudicación de contrato, concesión administrativa, etc.) favorece al privado a cambio de una recompensa para el servidor público.

d. Alteraciones fraudulentas del mercado

El agente público que decide en materias que introducen en el mercado externalidades positivas o negativas, determinante del cambio de valor de bienes (recalificación de terrenos, planes de urbanismo, trazado de carreteras o líneas de ferrocarril) utiliza su decisión para beneficiarse a sí mismo (auto-corrupción) o para beneficiar o perjudicar a un tercero sin bases objetivas para ha-

cerlo, por simple amistad o enemistad, o mediante la aceptación de una recompensa.

e. Malversación y fraudes

Se refiere a utilización de fondos públicos de posiciones oficiales para objetivos distintos de los previstos en las leyes, tales como selección interesada de personal, favores, adquisiciones, contrataciones, etc

f. Uso de información privada

Para tomar decisiones económicas o sociales privadas.

g. Colusión privada

Tipo de corrupción indirectamente relacionado con las administraciones públicas y en perjuicio del interés general, que se produce cuando ciertas empresas o agentes económicos que pugnan por una adjudicación o concesión pública se ponen de acuerdo entre sí para controlar el tipo mínimo de oferta en la subasta y se reparten entre sí los beneficios (los llamados subasteros, por ejemplo). Suele darse también en contratos de aprovisionamiento y de servicios que se convocan con recurrencia periódica en un marco escaso de ofertantes.

h. Parcialidad

Discriminación deliberada en la formulación y aplicación de normas (regulaciones ad hoc), en la administración de servicios (favoritismo) o en la provisión de cargos a favor de personas y

organizaciones afines simplemente por ser afines. El fenómeno conocido como patronazgo consiste en la parcialidad sistemática en la administración de servicios o en la provisión de cargos con el objeto de crear una clientela cohesionada y fiel.

i. Especulación financiera con fondos públicos

Inversiones de fondos públicos en el mercado financiero con el objeto de obtener, incluso sin el menoscabo de los fondos públicos, intereses irregulares, o no compatibilizados, a través de cuentas clandestinas (Laporta: 1997).

3. CORRUPCIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA

El fenómeno de la corrupción se constituye en una enfermedad patológica que ha existido siempre en la mayoría de las sociedades y sistemas políticos. Ha sido, es y será objeto de reproche moral en todas las sociedades.

Se ha afirmado que, en sistemas políticos democráticos, la Cp es mayor que, por ejemplo, en sistemas políticos autoritarios. A menudo, en los países que viven en democracia, se escucha a los medios difundir noticias tales como; la democracia corrupta, o el ciudadano escucha decir, que en pasados regímenes militares no existía corrupción como ahora, y que, por lo tanto, debiera ponerse orden ante tanto desorden y corrupción imperante.

La discusión sobre el tema de la Cp (en) o (de) la democracia es fundamental ya que uno de los mayores problemas contemporáneos de los sistemas sociales en el mundo es el fenómeno de la corrupción que día que pasa va erosionando los cimientos de la

sociedad, a partir del cual, se afirma que se ha perdido todos los valores o que nos encontramos ante una crisis de valores que va corroyendo el tejido social.

La Cp, es en definitiva enfermedad social de las más compleja para enfrentarla, como los individuos, el cuerpo social también sufre algún tipo de Cp y/o patología. Sin embargo, lo que caracteriza a nuestro tiempo es una mayor conciencia y conocimiento de esa patología social, por el contrario, al encontrarnos bajo regímenes democráticos como sistemas políticos abiertos al ciudadano (donde todo lo público-político se conoce mejor) se cuenta con mayor conocimiento sobre esa patología social y el ciudadano exige mayor compromiso sobre dicho asunto por el bien de la salud social.

Por el contrario, los que afirman que en regímenes autoritarios no existía tanta Cp, debemos de afirmar que al tratarse de gobiernos que llegaron al poder mediante la fuerza y violando los preceptos legales, éstos son sistemas políticos discrecionales y cerrados, donde no existe la mínima posibilidad de pluralismo y tolerancia, así como de transparencia de todo lo que se decide y se hace, careciendo al mismo tiempo de fuentes de información alternativas y distintas que deben de garantizar al ciudadano el estar bien informados de todo lo que pasa en un régimen y de lo que hace su gobierno.

El ejercicio coercitivo y abusivo de poder, hace desaparecer toda oposición al régimen y esto hace que las decisiones sean discrecionales y que no se llegue a saber en absoluto lo que pasa al interior de un régimen autoritario en materia económica, sobre todo, dando lugar al incremento de la Cp, la discrecionalidad, la prebenda y el clientelismo. El proceso decisorio público es abso-

lutamente discrecional y en el que el ciudadano no llega a enterarse absolutamente del cómo se usan los recursos públicos por parte de los regímenes autoritarios o no democráticos.

Con esos antecedentes, la pregunta central es, ¿si hoy en democracia existe mayor Cp o es simplemente que se hace más visible dicho fenómeno? De todas formas, es difícil saber si existe mayor Cp en democracia o sencillamente, se conoce mejor, por la presencia de los medios de comunicación que se constituyen en vigilantes y fiscalizadores de las acciones públicas, reconociendo que aun en los sistemas políticos democráticos existen pocos datos estadísticos sobre el fenómeno. Comparando, si aun en democracia se carece de datos estadísticos, es fácil imaginar lo que sucede en sistemas políticos autoritarios, o sea, absolutamente nada de transparencia.

De todas maneras, aun la democracia se encuentra bajo sospecha sobre el fenómeno de la corrupción, porque la misma carga en sus espaldas mucha esperanza, o sea certezas que hasta ahora han sido incumplidas, lo que no significa que la democracia sea corrupta. La democracia no es corrupta, existe corrupción al interior, pero el sistema como tal no es corrupto. Categóricamente debemos aseverar que la causa de la Cp y de su expansión como mal social no está en la democracia como sistema de gobierno y modo de vida.

Pese a sus imperfecciones, la democracia constitucional nos ofrece más garantías que ningún otro sistema político para establecer controles a las acciones públicas. Por consiguiente, los controles jurídicos, técnicos y políticos dentro de un régimen democrático no son nunca perfectos, la Cp no es un motivo para cuestionar éticamente la democracia.

La Cp nace fundamentalmente de las carencias e insuficiencias de la moral cívica y pública que necesita toda sociedad política si quiere sobrevivir. Las sociedades no sobreviven sólo por la existencia de un tejido jurídico-normativo.

Finalmente, la Cp sin duda es un mal social que corroee al tejido social, pero si bien la causa de la Cp está en la actividad política, están al mismo tiempo más allá de ella. Lo grave de este fenómeno en democracia, es que la ciudadanía va perdiendo paulatinamente credibilidad en lo público, y particularmente, lo político y es por ello que la ciudadanía localiza rápidamente al enemigo, son los políticos los exclusivos corruptos, asociando peligrosamente a la política como el peor de los males.

La gravedad de la Cp nace de la importancia de ejemplificación que tiene los comportamientos políticos. La Cp en democracia está promoviendo una crisis de legitimidad en el estado social y democrático de derecho, pero también en las condiciones de gobernabilidad en tanto no existen mecanismos claros de rendición de cuentas, la cultura de la ilegalidad (Prats: 2008) que no se orienta hacia la promoción de una cultura de la gestión pública transparente. A causa de la Cp provienen muchas críticas al estado democrático.

4. PERCEPCIÓN DE LA SOCIEDAD SOBRE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA: DES/MORALIZACIÓN SOCIAL.

Los escándalos de la Cp que salen a la luz pública, desprestigia y desvaloriza la noble función social que cumple la política; y es por ello que se hace necesaria la crítica política como crítica moral.

Esta crítica moral dirigida a los funcionarios y agentes públicos de sus comportamientos políticos tiene repercusiones en la ciudadanía con una pérdida de credibilidad de lo público, y más particularmente de lo político. El daño que causan los corruptos de la vida pública-política tiene efectos devastadores en el tejido social y en la propia moralidad ciudadana; por el contrario, se debe evitar que el ciudadano se des-moralice. Cuando el ciudadano se des-moraliza de sus políticos se corre el riesgo que la ciudadanía pierda la moral, la buena voluntad de colaborar al bienestar común o interés general del estado (López: 1997). Los efectos de tales patologías están llevando peligrosamente a la sociedad a un incumplimiento de las normas jurídicas o al menos a hacer más dificultoso su cumplimiento. Con otras palabras, la cultura de la ilegalidad promovida desde lo público-político debilita y corroe el estado democrático y de derecho y el mismo tejido social.

Este desencanto o des-moralización social a causa de los políticos, es el factor por el cual, el ciudadano asocia la Cp con el sistema de gobierno democrático, o sea que la democracia para los ciudadanos es corrupta, y esta idea es la que debiera preocuparnos verdaderamente.

La ciudadanía exige moralizar la vida política y demanda de los políticos un cambio de actitud y una mayor sensibilidad democrática. Demanda a los malos políticos actuar de acuerdo a la moral social y jurídica y de acuerdo con lo que quiere la sociedad y el pueblo en un estado democrático y de derecho.

La exigencia moral de la ciudadanía hacia los políticos, es que estos logren escuchar las críticas y los deseos de una sociedad democrática y pluralista que va manifestando a lo público. Las críticas ciudadanas dirigidas a los políticos son de carácter nor-

mativo o sea en términos del deber ser (exigencias ético/morales), o sea lo que los políticos debieran hacer más allá de las estrictas exigencias jurídicas.

En el fondo el ciudadano busca una mejor sintonía moral de los políticos con la sociedad, lo contrario significaría que cuando los políticos no hacen lo que deben moralmente hacer, reciben su castigo a través de su deslegitimación y poniendo en peligro y debilitando a la propia democracia como sistema de gobierno. Esto es realmente lo peligroso, la erosión y deslegitimación de los valores en un estado social, democrático y de derecho.

La buena o mala política por parte de nuestros políticos se premia o se castiga en democracia cuando nuevamente se someten al veredicto ciudadano en procesos electorales. Cuando un gobierno actúa de acuerdo con ciertos principios morales que satisfacen mínimamente las expectativas ciudadanas se lo premia reeligiéndolo nuevamente. Por el contrario, las malas gestiones, y los actos de corrupción se castiga con el voto negativo, constituyéndose la democracia para el político, en un sistema de premios o castigos.

5. REVALORIZANDO LA POLÍTICA.

La sociedad demanda de los políticos un cambio radical de comportamiento, demanda moralizar la política (incluir el componente ético en su comportamiento). “Las malas políticas no se corrigen con sólo ética, sino con buenas políticas, sin embargo, la ética aporta a las buenas políticas” (Prats: 2008).

Las causas de las carencias morales de los políticos es que éstos tienen demasiadas potestades discrecionales, esto es demasiadas competencias que no están controladas por las normas

jurídicas. Este hecho muestra que en determinados escenarios u ámbitos de lo público-político reina con frecuencia la discrecionalidad y el arbitrio del poder político ejercido por los tomadores de decisiones.

La revalorización de la política debe orientarse a seguir una vida política menos inmoral, limitando el campo de la discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones, sometiendo a un control jurídico más eficaz.

El fenómeno de la corrupción no solo debe ser atacada desde el ámbito político, sino que debiera ser incluida desde el núcleo familiar y en la educación que son lugares de mayor socialización y formación de virtudes cívico-ciudadanas que fortalece la cultura política democrática.

La revalorización de la política no es solo cosa de los políticos; es una responsabilidad de todos. No podemos ni debemos dejar las soluciones exclusivamente en manos de los políticos. Con esto no estamos sugiriendo teologizar y moralizar la política como en los tiempos medievales, sino de democratizar la vida política, incorporar principios éticos/morales en el oficio del buen gobierno como la cultura de la transparencia, de la rendición de cuentas, del fortalecimiento de los valores morales y éticos de la democracia. (Prats: 2008). Fortalecer las instituciones del estado de derecho, mejorar la calidad de la gobernabilidad, asumir el compromiso con su realidad de manera comprometida, poseer proyectos estratégicos que guíen por el camino correcto a su sociedad.

Pero tampoco se trata de dejar a la política y los políticos al puro control jurídico al margen de toda moral. La importancia de

la moralización política como superación de la Cp (no de la delincuencia de los políticos) reside en que puede ser una vía positiva para alcanzar una mayor sintonía entre gobernantes y gobernados y también para buscar una vida social más razonable y justa.

No estamos hablando de una moralización ingenua o común de la vida política, sería como un ejercicio de “democratización no jurídica” de la vida política (López: 1997). Nos estamos refiriendo a una moral para ser más democráticos, esto es sintonizar mejor con las exigencias morales (no meramente jurídicas) que derivan de los modelos de la praxis social.

En ese entendido la pregunta fundamental es ¿por qué y para qué moralizar la política? Primero se debe distinguir entre una moral común o morales específicas (moral profesional) que deriva de la especificidad de determinados papeles y status sociales. En ese sentido, no es posible una coincidencia entre una moral de lo privado (de los ciudadanos) con la moral pública (de los políticos como sujetos públicos); en ese entendido es necesario recordar a Weber y distinguir entre su ética de la convicción y una ética de la responsabilidad (Weber: 1970).

Weber expresaba la diferencia entre una ética “acósmica” (López: 1997) o sea fuera del mundo como la del sermón de la montaña y que nos ordena –decía– no resistir el mal con la fuerza, y una ética política, en la que se sustenta el mandato opuesto: has de resistir al mal con la fuerza, pues de lo contrario te haces responsable de su triunfo.

Por otro lado, sean de una moral común y/o moral específica, la pregunta inevitable es, ¿cuáles son esas normas morales que pueden llevar, en caso de ser incumplidas, a la llamada Cp y no

a una simple in/moralidad?, ¿qué normas morales deben cumplir los políticos, más allá del respeto del principio de legalidad, del derecho entendido como expresión de una moralidad mínima para la convivencia justa?

En resumen, tal moralización de la política apunta a valores que la sociedad pide a los gobernantes como el de la honradez, austeridad, solidaridad, cumplimiento de promesas, transparencia, tolerancia, buen ejemplo, valores y principios de los que depende, según la ciudadanía, una política más razonable

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Bedregal, Guillermo. *Ética, Política y Bien Común*. Edit. Carlos Montenegro, Bolivia. 2008

Bobbio, Norberto. *El filósofo y la política*. Edit. FCE-México. 1996

Díaz, Elías. *Ética contra política*. Edit. Fontamara-México. 1998

García, Joaquín. *Educando con valores*. Edit. MIRBET-Perú. 2006

Kramer, Angéle. *La moral*. Edit. Cruz-México. 1993

Laporta, Francisco. *La corrupción política*. En *la Corrupción Política*. Edit. Alianza-Madrid. 1997

López, Nicolás. *Corrupción, Ética y Democracia*. En *la Corrupción Política*. Edit. Alianza-Madrid. 1997

Valladares, Paquita. Introducción a la ética. Edit. San Marcos-Perú.1993

Weber, Max. El político y el científico. Edit. Alianza-Madrid.1998

La institucionalidad de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia

Fidel Criales Ticona¹

Abstract

El parlamento boliviano y actualmente la Asamblea Legislativa Plurinacional, ha experimentado importantes avances en la institucionalidad a partir de la implementación de la Constitución Política del Estado, pero aún existen vacíos de la teoría de la gestión parlamentaria que permita comprender con claridad la organización, funcionamiento y gestión administrativa de la Cámara de Diputados y Senadores, donde el derecho parlamentario y el derecho legislativo no lograron resolver estas limitaciones conceptuales, entonces es necesario abordar una nueva concepción teórica de la gestión parlamentaria, como el conjunto de normas que rigen la organización, el funcionamiento de la asamblea legislativa democrática como órganos colegiados de representantes, con facultades legislativas de hacer leyes nacionales, el proceso de fiscalización de los otros órganos del Estado, la deliberación de los asuntos de interés nacional y finalmente la gestión de las demandas regionales a las cuales representan los parlamentarios del Estado.

1 Es licenciado en Ciencias Políticas, Magister Scientiarum en Desarrollo Humano y Docente Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencia Política de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA).

En la actualidad, la asamblea legislativa plurinacional con los avances hacia la modernización, enfrenta una serie de problemas complejos dentro del ámbito de sus facultades, competencias y atribuciones constitucionales, además porque dependen del entorno social y político de cada región, así como de sus diversas necesidades que tienen que ver con su crecimiento y la complejidad cada vez mayor de las funciones que deben llevar a cabo y por otra parte, el relacionamiento con la representación efectiva de los intereses de las mayorías de la sociedad, dentro de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Palabra clave:

La institucionalidad, Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, la gestión parlamentaria para el desarrollo.

1. Introducción

La institucionalidad en Bolivia, luego de las reformas estructurales del 2009 y la implementación de la Constitución Política del Estado Plurinacional con autonomías, ha proporcionado un nuevo escenario en el cumplimiento de sus fines y objetivos a la Asamblea Legislativa Plurinacional en el proceso de la gestión parlamentaria.

Los parlamentos modernos tienen sus antecedentes inmediatos en la Edad Media, época en que surgen las asambleas estamentales que ostentaban como principal facultad la autorización de los gastos de guerra del monarca a cambio de determinados privilegios para los nobles, militares y el clero; los Estados Generales en Francia, las Cortes en España y las dietas en Alemania constituyen ejemplos de estas asambleas, al igual que en Inglaterra el

parlamento se estableció en 1295 como centro del poder político y en los Estados Unidos de América, las doctrinas emanadas de la ilustración con la teoría de la división de poderes, tenían un gran impacto en la consolidación de las colonias, principios que pasarían a la Constitución Federal de 1787 (Cervantes, 2012).

Como vemos, la evolución de los parlamentos de la época moderna ha sido sumamente dinámica y de la misma forma el derecho parlamentario, como disciplina que si bien en nuestro país no fue cultivada como una teoría, comenzó a serlo, hace apenas unos años y forman parte de la disciplina de la Ciencia Política, que no tienen una definición única en virtud de que puede ser considerado una disciplina que estudia las reglas de organización y el funcionamiento de las asambleas legislativas democráticas.

En el caso del parlamento boliviano, este ha experimentado importantes avances en la parte de la organización y funcionamiento de la asamblea legislativa plurinacional compuesta por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores², aunque se aprecia necesario un mayor desarrollo a la luz de los dinámicos cambios políticos y sociales del país, entonces derivado de lo anterior, surge la necesidad de un análisis de las nuevas reglas y procesos que debe enfrentar y resolver el parlamento, así como la actualización del conocimiento en materia orgánica, legislativa, fiscalizadora y deliberativa a fin de aclarar las dudas y controversias que se generen en torno a la nueva regulación.

En este entendido, la problemática es la ausencia de una teoría de la gestión parlamentaria que conjuncione todos los ámbitos

2 La Constitución Política del Estado (2009), en el Título I, establece la constitución del Órgano Legislativo, en el artículo 145, establece que la Asamblea Legislativa Plurinacional está compuesta por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, con facultades legislativas.

de la organización, funcionamiento y gestión administrativa del parlamento, que permita comprender conceptualmente ¿Qué es la gestión parlamentaria en Bolivia a partir de los fundamentos teóricos y la Constitución Política del Estado?, utilizando las teorías del derecho parlamentario y del derecho legislativo que son concepciones limitativas de la gestión parlamentaria plurinacional en su real concepción.

La propuesta tiene el objetivo de construir teóricamente la gestión parlamentaria y los alcances de la misma en el ámbito de la vida parlamentaria, el cual permitirá diferenciar el trabajo legislativo de los representantes nacionales, tomando en cuenta que las funciones no siempre son legislativas en el ámbito de sus competencias, sino también son los actos de fiscalización y gestión de los intereses regionales a las cuales representan los parlamentarios.

2. Aspectos metodológicos

La propuesta teórica, parte de los fundamentos teóricos del derecho parlamentario, haciendo un análisis de sus características, naturaleza y principios para posteriormente desarrollar las normas que regulan la organización y el funcionamiento de la Asamblea Legislativa Plurinacional, donde abarque no solo consideraciones de tipo formal, sino también elementos jurídicos, sociológicos y axiológicos para comprender conceptualmente los alcances teóricos.

La teoría del derecho legislativo, es otra de las fuentes que nos ayudará a construir la concepción de la gestión parlamentaria en sentido amplio, a partir de la regulación normativa de las funciones de los órganos del poder público, en este caso del Órgano Legislativo, desde sus competencias netamente legislativas.

La revisión teórica de los diferentes autores, nos proporcionará insumos para consolidar la comprensión de la gestión parlamentaria, a partir de la organización, funcionamiento, gestión y administración de los mecanismos parlamentarios para resolver los problemas y los intereses de la sociedad, complementando con el estudio de la Constitución Política del Estado (Bolivia, 2009) en cuanto al rol fundamental de los parlamentarios y el Reglamentos Generales de Debates de las cámaras (Diputados, 2014) como normas internas de funcionamiento de la complejidad del Órgano Legislativo.

La revisión bibliográfica y la observación directa e indirecta de las actividades de los parlamentarios, nos ayudará a construir una concepción clara de la gestión parlamentaria que responda a la realidad de la asamblea legislativa, considerando que las funciones que actualmente tienen conferidas el parlamento son diversas y dinámicas, como la principal función legislativa, pero también existen algunas acciones que no son netamente legislativas como la fiscalización y la gestión, considerando necesario apartarnos de las otras definiciones netamente jurídicas que distorsionan el verdadero concepto.

Es importante considerar que cuando mencionado el termino parlamento, es un nombre genérico, con el que se puede identificar a toda la asamblea legislativa, independientemente de que operen en un régimen presidencialista o parlamentario, al final se trata de una cuestión terminológica y convencional, pero el intereses surge cuanto se pretende debatir y dilucidar conceptualmente el acercamiento a la realidad concreta de su significado.

3. Los fundamentos teóricos de la gestión parlamentaria

El derecho parlamentario, es un conjunto de normas que regulan las actividades del Órgano Legislativo, es el análisis, así sea somero, del fenómeno político y jurídico denominado parlamentarismo, que hunde sus raíces en la historia y que aun desde el punto de vista puramente etimológico debe interesarnos comprenderlo. En efecto, una de las acepciones del término “parlamento” equivale a discurso, “razonamiento u oración que se hace a un congreso o junta”, así como lo menciona el diccionario de la Real Academia de la lengua Española; “parlar” es “hablar” y parlamento es lo que se habla, o bien, el lugar en el que se habla.

El parentesco conceptual del parlamentarismo con la palabra humana, que a su vez es la expresión propia de la razón, resulta evidente, porque “parlamentar” es “hablar”, y “hablar” es razonar en voz alta, expresar con lógica las ideas, los sentimientos, los afectos del que habla sobre un objeto o materia de discusión de los intereses de la sociedad.

Los hombres, seres políticos por esencia por su propia e íntima naturaleza como nos enseñó Aristóteles, requieren para su convivencia formas de comunicación; hablar es una acción humana básica para la convivencia de los grupos sociales y el interrelacionamiento de sus formas de vida y convivencia social.

La vida en común exige la determinación de fines, metas comunes y la toma de decisiones también comunes; para ambas funciones de la colectividad, el instrumento es la comunicación oral, el hablar y escuchar para determinar, para resolver, para acordar y para consensuar acuerdo que permitan el relacionamiento social. Sin un sitio para hablar, sin un lugar y un mecanismo social de

comunicación, no nos explicamos la historia de los pueblos ni el desarrollo de sus culturas.

El parlamento hoy, responde por tanto a dos exigencias sociales, una de ellas es la necesidades de hablar para llegar a acuerdos y consensos, es la exigencia connatural del hombre de discutir, debatir ideas y comunicarse con los demás sobre un supuesto o fin común en la sociedad, donde las acciones y determinaciones para alcanzar ese fin común, requieren un espacio físico, social o político en la que se consideren los temas de debate y acuerden las acciones para su implementación.

La segunda exigencia al parlamento hoy, es de carácter más operativo, es la que se deriva de la imposibilidad de la reunión física de todos los interesados sobre los asuntos comunes, debido al crecimiento de la población y la magnitud actual de las sociedades políticas, la reunión de los representantes elegidos de toda la población, ha sustituido la reunión de todos.

En este entendido, analizaremos primeramente la definición de *derecho parlamentario*, como aquella parte del Derecho Constitucional, que se ocupa del análisis de lo referente al parlamento (Alonso, 2002), una definición muy restringida, pero que nos ayuda a comprender que es parte del Derecho Constitucional, que establece la organización, la constitución, el funcionamiento, los procedimientos, las competencias y las prerrogativas que tiene cada uno de los representantes parlamentarios.

El derecho parlamentario, en sentido estricto, es definido como el conjunto de normas con que son regidas las actividades internas de las asambleas legislativas de los Estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios

para sus miembros y relaciones entre otros grupos políticos que lo integran. Este concepto, corresponde al parlamento en el que las tareas legislativas son las más importantes (Berlín, 2000), entonces es un conjunto de normas que regulan las actividades internas de las asambleas legislativas específicamente en lo relativo a su organización y funcionamiento que abarca no solo consideraciones de tipo formal, sino también elementos axiológicos y teleológicos consustanciales al Estado de derecho.

En otras concepciones, el derecho parlamentario es el estudio del conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y más precisamente, como aquella parte del Derecho Constitucional, que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del Parlamento de alguna forma en términos restringidos. Es una rama jurídica que precisa el tipo de relaciones fundamentales entre el parlamento y el gobierno, es decir las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, las cuales definen el régimen parlamentario, presidencial o semipresidencial y son fuentes del Derecho Constitucional (Tosi, 1996), entonces consideramos que es una relación político y jurídico que desarrollan los parlamentarios al interior de las asambleas.

Según Fernando Santoalla, uno de los teóricos más importantes del derecho parlamentario español, señala que el derecho parlamentario, es el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional, democrático y de derecho, en el ejercicio de sus funciones supremas.

Como se observará, las anteriores definiciones coinciden en señalar la organización interna de los parlamentos, especialmen-

te la organización y las funciones legislativas, siendo parte del Derecho Constitucional, pero es entendible que no existe definiciones iguales, sino que existe diversidad de interpretaciones que es necesario trabajar en una definición más amplia que permita la comprensión de la misma.

El derecho parlamentario mediante su caracterización, es un derecho políticamente comprometido, en el entendido de que su existencia es especialmente en regímenes democráticos que garanticen la representatividad de los ciudadanos a través de un parlamento elegido en elecciones libres y democráticas, donde las acciones de los parlamentarios se extienden a la representación de la sociedad y consiguen la concordia de los conflictos sociales por la mediación de los partidos políticos(Martínez, 2003). En cambio en las democracias cerradas, el derecho parlamentario no tiene más carácter que puramente nominal, sin ejercicio de las normas reguladoras de la organización y funcionamiento de las cámaras a diferencia de las democracias abiertas.

Otra de las características del derecho parlamentario, es la vinculación íntima con las teorías de la independencia y la autonomía parlamentaria, la división de poderes, hacen que se asemeje a una corporación privada con capacidad de autolegitimación, imponiendo las reglas de juego y la disciplina de los miembros que la componen sin recurrir al aparato Estatal, entonces este derecho como un conjunto de reglas que se dan los parlamentarios al inicio de cada legislatura, en atención a sus actividades y necesidades particulares de cada asamblea, en coherencia con la concepción contractualista, no puede vincular más que a las partes contratantes, dejando en completa libertad a las asambleas siguientes para que sean ellas las que se regulen(Cervantes, 2012).

Las actividades legislativas son producto del consenso, su reglamentación debe ser la expresión de la autonomía normativa de las Cámaras, por lo que debe ser el fruto de acuerdos de todos los grupos sin imposición de unos sobre otros y con independencia de su conformación numérica en un estado de democracia.

Sin embargo para efectos de este estudio es necesario diferenciar entre el derecho parlamentario y el derecho legislativo, considerando que lo adecuado en términos conceptuales sería la gestión parlamentaria.

El derecho legislativo por otra parte, es el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder Legislativo. Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa, en la que colabora el Poder Ejecutivo, por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes”, haciendo énfasis de que ésta instancias hace leyes (Ochoa, 1973).

Como se apreciará en la definición de Moisés Ochoa, hace referencia de que la función del Poder Legislativo es hacer leyes, lo cual es inexacto en el parlamento de México de esta época (1973), al menos desde dos puntos de vista: en primer lugar, es bien conocido el hecho de que en México, como en la mayoría de los Estados democráticos contemporáneos, quién hace las leyes es principalmente el Poder Ejecutivo, en tanto que el Poder Legislativo aprueba, modifica o desecha las iniciativas de ley que aquel que somete a su consideración. En segundo lugar, el Poder Legislativo realiza importantes funciones que no son legislativas, que tiene que ver con el control y fiscalización del gobierno, con labores de información y deliberación pública, así como con tareas de representaciones políticas y hasta jurisdiccionales entre otras.

Entonces, utilizar la conceptualización de derecho legislativo, implica limitar nuestra atención al estudio de un área, que no es la única tarea que realizan las asambleas legislativas, ni tampoco es exclusiva de ella. Además, ésta denominación también deja de lado aspectos tan importantes como los relacionados con la organización y funcionamiento interno de las asambleas legislativas como órganos colegiados de representantes.

El derecho legislativo tiene el objeto de estudiar, analizar y regular los procesos legislativos dentro de las cámaras o el parlamento, independientemente del tipo de derecho que se use, sea el parlamento o el legislativo, ubicado dentro del Derecho Constitucional, pero definitivamente muy limitativo.

4. La acuñación del concepto de gestión parlamentaria

Para definir con precisión la concepción teórica de gestión parlamentaria, primero realizaremos una comparación conceptual del derecho parlamentario y del derecho legislativo, para conocer sus dimensiones y posteriormente definir la gestión parlamentaria.

El derecho parlamentario, es definido “como el conjunto de normas con que son regidas las actividades internas de las asambleas legislativas de los Estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios para sus miembros y relaciones entre otros grupos políticos que lo integran”, en cambio el derecho legislativo es el “conjunto de normas que regulan las funciones del Poder Legislativo, donde precisa la actividad legislativa, en la que colabora el Poder Ejecutivo, por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes”.

Haciendo una comparación del derecho parlamentario y el derecho legislativo, determinamos que ambos conceptos son limitativos, entonces definimos la concepción de gestión parlamentaria que es: *“el conjunto de normas que rigen la organización y funcionamiento de las asambleas legislativas democráticas, como órganos colegiados de representantes que tiene la facultad legislativas de hacer leyes nacionales, el proceso de fiscalización de los otros órganos del Estado en la buena utilización de los recursos económicos públicos, la deliberación de los asuntos de interés nacional y finalmente la gestión de las demandas regionales a las cuales representan los diputados y senadores del Estado”*, entonces ésta última es la concepción más acertada que nos permite comprender la generalidad de la actividad parlamentaria de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

En la actualidad los problemas que enfrentan las asambleas legislativas o cámaras que conforman el Órgano Legislativo son diversos, ya que éstos dependen del entorno social y político de cada región, así como de sus diversas necesidades identificadas en dos instancias: el primero, tiene que ver con su crecimiento y la complejidad cada vez mayor de las funciones que deben llevar a cabo; en segundo lugar, es el que se relaciona con la representación efectiva de los intereses de las mayorías de la sociedad.

Las asambleas legislativas son órganos sumamente complejos, no obstante que el entorno parlamentario es considerado frecuentemente como un espacio simple al darle la categoría de poco significativo. No obstante, el considerar a éste órgano como una instancia simple es un grave error; los parlamentos modernos son órganos cuya estructura está ampliamente desarrollada, actualmente cuentan con un importante número de Comisiones Permanente, los Comités de Trabajo independientemente de los

órganos de dirección del parlamento, las Bancadas Políticas en representación de la sigla política a la cual pertenecen y las Brigadas Departamentales pertenecientes a cada circunscripción departamental y los representantes ante Organismos Parlamentarios Supraestatales de reciente creación³.

La asamblea ha pasado de ser un órgano simple que resolvía todos sus asuntos a través de Pleno de la Asamblea Legislativa a un órgano complejo, además de que la función de aprobar leyes de la cual toman su nombre, ya no es la única que desarrollan, pues han cobrado importancia otros temas y materias de interés como el control o fiscalización de los otros órganos del Estado, lo que ha traído importantes consecuencias y resultados a la institución parlamentaria. El tamaño de las Cámaras que lo componen, al igual que la complejidad de sus labores, se ha convertido en serios problemas de operación interna, ya que esto supone una gran cantidad de asuntos que hay que resolver.

En la actualidad la asamblea, ejercen funciones cada vez más complicadas, debido a la tecnificación de la legislación, los procedimientos, las técnicas legislativas y la inclusión de materias relacionadas con sus ámbitos de decisión que suponen estudios más especializados, el incremento de las funciones y estructuras de la administración pública, que constituyen uno de sus principales objetos de control, da como resultado la necesidad de distribuir la cargas de trabajo desde el punto de vista de la especialización de las Comisiones de Trabajo que tiene cada instancia. A esto se le adiciona la problemática derivada del surgimiento de los grupos parlamentarios como las Bancadas Políticas y las Brigadas Departamentales, que también desarrollan tareas específicas

3 Revisar Ley N° 522, Elección Directa de Representantes ante Organismos Parlamentarios Supraestatales.

que en principio representaban la simplificación de los debates y consecuentemente lograr acuerdos, pero que sin embargo traen aparejados procesos más complejos para su operación.

Las fuentes de la gestión parlamentaria son el reconocimiento de la capacidad para que un sujeto, individual o colectivo, intra o extraparlamentario, adopte decisiones, generales o particulares, escritas u orales, que asumidas como contenido jurídico, conforme a las reglas internas del parlamento, disciplinan las actividades parlamentarias por medio de las normas internas como el Reglamento General de las Cámaras.

Se han formulado distintas clasificaciones de las fuentes de la gestión parlamentaria, pero haciendo una readecuación de las fuentes de Francisco Berlín, destacamos tres: fuentes normativas, sociológicas y axiológicas:

- a) Fuentes normativas: que tiene como base la Constitución Política del Estado, la legislación nacional ordinaria, los reglamentos parlamentarios, los acuerdos de los órganos rectores de las cámaras, estatutos de los partidos políticos y otros.
- b) Fuentes sociológicas: agrupa los usos y costumbres, prácticas y precedentes, además de lo que denomina como jurisprudencia parlamentaria, convenciones y acuerdos de los grupos parlamentarios.
- c) Fuente axiológica: incluye al régimen político, principios políticos fundamentales, jurisprudencia constitucional y ordinaria.

La fuente directa de la gestión parlamentaria, es la Constitución Política del Estado⁴, donde en el Título I, Capítulo I, establece la composición y atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, donde al interior de la mismas está compuesta por dos cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y es la única con facultades de aprobar y sancionar leyes para todo el territorio nacional.

El artículo 146 del mismo cuerpo normativo, determina que la Cámara de Diputados está conformado por 130 miembros, representados por diputados elegidos en circunscripciones uninominales, diputados elegidos por circunscripciones plurinominales departamentales y un grupo de representantes elegidos por circunscripciones especiales indígena originario campesinos. En cambio el artículo 148, establece que la Cámara de Senadores, está conformado por un total de 36 senadores, en cada departamento se eligen 4 representantes en circunscripciones departamentales.

Consecuentemente el artículo 158 del mismo cuerpo constitucional, determina las 23 atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional y el artículo 159, establece las 13 atribuciones de la Cámara de Diputados y finalmente el artículo 160, enmarca las 9 atribuciones de la Cámara de Senadores, todos ellos dentro del marco del ejercicio parlamentarios.

El Capítulo II de esta norma constitucional, muestra el procedimiento legislativo como una herramienta para la legislación, al atribuir los pasos metodológicos para el nacimiento de un proyecto normativo, su tratamiento, aprobación y sanción como ley

4 Revisar la Constitución Política del Estado, Título I, Capítulo I y Capítulo II, artículos 145 al 164.

nacional de los intereses de la sociedad, que atribuye netamente la actividad legislativa.

La otra fuente principal de la gestión parlamentaria es el Reglamento General de Debates de las cámaras de Diputados⁵ y Senadores⁶, que constituyen en normas internas de organización y funcionamiento específico, donde detalla las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, las atribuciones de las dos cámaras por separado.

La organización de las cámaras de la asamblea, parte en primera instancia de su organización interna, donde la máxima instancia de decisión es el Pleno de las cámaras, luego las Directivas, las Comisiones y Comités, las Brigadas y Bancas parlamentaria, el apoyo técnico y el sistema administrativo, todo este grupo humano funciona integralmente y con tareas específicas de acuerdo a sus facultades, competencias y atribuciones, constituyéndose la Cámara de Diputados como la cámara baja y la Cámara de Senadores como la cámara alta, siendo indistinto el tratamiento de las leyes nacionales, cuando una de las instancias es la cámara de origen y la otra consecuentemente se constituye en cámara revisora.

Es importante mencionar que existen otras fuentes secundarias, como las normas nacionales, reglamentos internos, acuerdo y otros de menos importancia, que no se considera en este estudio.

5. La democracia y la representación

La gestión parlamentaria requiere para su vigencia y su desarrollo, tener un ámbito de aplicación adecuado a sus principios y

5 Revisar el Reglamento General de la Cámara de Diputados – 2010.

6 Revisar el Reglamento de Debates de la Cámara de Senadores – 2010.

útil a sus instituciones en un sistema democrático, en cambio en los sistemas autoritarios, en los que gobierna un grupo reducido o bien una sola persona, sin respaldo popular, sin participación del pueblo, los parlamentos quedan sobrando, o no existen o no funcionan y son simple formalismo de respaldo a las decisiones gubernamentales.

El ámbito de un parlamento, es un sistema democrático representativo, esto es un sistema político en el que la totalidad de la soberanía la tiene el pueblo y éste la ejerce por medio de sus representantes elegidos en comicios periódicos. Parlamento y democracia representativa, son dos aspectos de un mismo fenómeno jurídico-político, por otra parte, la democracia de nuestros días es mucho más amplia, no simplemente es representativa, sino también se ejerce de forma directa e inclusive se reconoce la democracia comunitaria, entonces, es un tema de discusión política, es un concepto que forma parte del patrimonio cultural de los pueblos.

La democracia podemos entenderlo recurriendo a la definición de Abraham Lincoln, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, es decir, un gobierno en que el pueblo es el destinatario de los actos de gobierno, el beneficiario de los mismos, pero simultáneamente es el protagonista, el actor de su propia forma de organización social.

En otras definiciones la democracia es entendida como un conjunto de “reglas de juego” donde todos los ciudadanos con mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, género y otros, gozan de los derechos políticos, de expresar con el voto su propia opinión (Bobbio, 1997), es aquella donde permite la más amplia y más segura participación de las mayorías de la

sociedad civil, ya en forma directa o indirecta en las decisiones políticas, o sea en las decisiones que interesan a toda la sociedad, es decir, es aquella en que la sociedad da mandatos por medio del sufragio activo a otras personas, para que en su nombre ejerzan el poder en los aparatos del Estado.

La democracia es la doctrina política favorable a la intervención del pueblo, donde podemos identificar dos instancias de interpretación: democracia política, que se refiere a la concepción política dentro del campo de la teoría del Estado, constituyendo una democracia a gran escala y una democracia no política, como la democracia social, la democracia industrial, la democracia económica y otros, constituyendo una microdemocracia a escala reducida pero centrada en torno a un grupo social (Sartori, 1988).

Hay sin duda muchas formas de definir la democracia y las discusiones acerca de su naturaleza se han prolongado por muchos años; se ha hablado de democracia política, esto es democracia como forma de gobierno, que es en última instancia su acepción inicial, pero se habla también de democracia económica y social, conceptos que pretenden identificar a la democracia con un sistema social que asegure a todos con oportunidades y una igualdad en el disfrute de los bienes y servicios sociales.

De esta manera concebimos la democracia como un sistema de vida, como una meta o un fin, en vez de considerarla un instrumento de toma de decisiones, es como un modelo de convivencia y soberanía popular de la sociedad.

En suma, los fundamentos de la gestión parlamentaria los encontramos en la democracia, gobierno del pueblo identificando el poder y la representación, directa y comunitaria mediante

elecciones limpias y respetadas. El parlamento no será nada si sus integrantes no son electos efectivamente por el sufragio de los conciudadanos, considerando que para esta democracia son elementos indispensables el reconocimiento práctico de los derechos humanos, el reconocimiento de los derechos políticos y la existencia de un sistema jurídico que garantice el respeto a los derechos civiles y políticos del pueblo.

Es importante agregar a estos conceptos, que la democracia requiere para su funcionamiento eficaz, un pueblo informado de las opciones que tiene en el momento de elegir a sus gobernantes, conocer los contenidos de los programas políticos, porque la democracia no se puede lograr por métodos que violen la libertad de los votantes.

6. La normatividad del parlamento

La presencia en el mundo político de organizaciones colegiadas de representación popular como el parlamento, con funciones deliberativas y decisorias, es hoy natural y aceptada en prácticamente en todos los Estados modernos, las críticas fuertes del socialismo marxista a la democracia formal y a la democracia parlamentaria han quedado atrás. En nuestro tiempo, el sistema democrático, ya sea presidencialista o parlamentario, pero en ambos casos con un Poder Legislativo plural y electo por el voto popular, ha ganado la partida y está presente aún en los pocos países que como Cuba mantienen una filosofía del poder fundada en la teoría de Carlos Marx.

Es cierto que se reconoce que no bastan los parlamentos, asambleas legislativas o congresos, para aceptar que se ha alcanzado la democracia, ya que existen otras instituciones de partici-

pación directa de la ciudadanía en las decisiones políticas, como la iniciativa popular, el referendo, la revocatoria de mandato, que van ganando su espacio en el mundo político actual, pero no es menos cierto que no se presentan como sustitutos del sistema de representación popular, sino como instituciones que acrecientan la participación ciudadana en ciertos momentos y campos específicos de las decisiones, aunque no sustituyen a las cámaras u otros cuerpos colegiados de representación.

Frente a esta presencia de las asambleas y parlamentos en el ámbito político y ante la creciente conciencia de la necesidad de regular su funcionamiento y evitar en ellos el caos, surge la necesidad de vivir en un Estado de derecho y por esta razón han surgido las leyes, decretos y reglamentos para regular el funcionamiento de éstos cuerpos colegiados de representantes y por supuesto, en las mismas constituciones de los estados se incluyen reglas para su integración y para delimitar sus funciones y facultades.

Es indispensable que un cuerpo colegiado de parlamentarios, representante al pueblo y con funciones dentro de la organización del Órgano Legislativo, además este dotados de conocimientos, normas, valores y responsabilidades en sus funciones orientados a trabajar por el desarrollo del Estado, es importante evitar la anarquía que impiden que las discusiones sean ordenadas, que se prolonguen indefinidamente las intervenciones de los oradores y que con frecuencia impidan que los votos de los representantes se tomen con una clara conciencia de los que se discute, sin información suficiente y sin la libertad necesaria. Los gritos, la toma de tribunas, las consignas y el terror pueden llegar a sustituir las argumentaciones ordenadas y las votaciones libres que colapsarían la decisión democrática.

Por todo esto la normatividad del proceso legislativo es indispensable, quiénes hacen las leyes deben trabajar a su vez de acuerdo con las leyes y sus actos no pueden ser anárquicos, sino más al contrario sus actos deben ser democráticos, legales, legítimos y de mucho consenso sobre las divergencias sobre ciertos temas y materias tratadas en las deliberaciones.

El proceso legislativo, está constituido por un orden lógico de actos, encaminados a un fin. Estos actos no pueden quedar al arbitrio de la voluntad de cada uno de los integrantes del parlamento. Para que se alcance el fin, que es la toma de decisiones colectiva mediante el voto de los parlamentarios, se debe seguir un proceso y este no puede ser inventado sobre la marcha, ni improvisado, debe estar definiendo en una normativa, anterior al hecho o una serie de hechos que se van a regular, de carácter general y obligatorio. Esa norma o conjunto de normas, constituyen lo que denominamos derecho parlamentario.

La naturaleza jurídica de las normas parlamentarias, corresponde a un cuerpo colegiado que delibera y toma decisiones, que tiene una vida orgánica y una estructura, puede ser de dos clases: normas que el mismo órgano se da y que obligan a sus integrantes a cumplirlos, porque es necesario que todos los actos legislativos se enmarquen en reglan correctas y por otra parte, las normas extrínsecas, establecidas desde fuera del cuerpo colegiado como Constitución que le dan existencia a éste y tiene la obligación de acatar porque es un mandato que viene de fuera y es de la sociedad.

Esta primera distinción nos lleva a buscar en cada legislación, cuales son las reglas que organizan al parlamento y cuáles son las que él aprueba para su organización y funcionamiento, pero

también cuales son las normas que quedan a su potestad crearlos y modificarlos.

7. El lugar del parlamento en la organización política

En la etapa moderna, el parlamento surge como una institución colegiada que se integra al amplio concepto de la división de poderes frente al Órgano Ejecutivo, el cual no limita la coordinación y cooperación de estos órganos, tomando en cuenta que las funciones de los órganos públicos no pueden ser reunidas en un solo órgano ni son delegables entre sí⁷.

El origen de esta idea lo encontramos en la obra radical de Montesquieu, “el espíritu de las leyes”, en la que reaparece el viejo principio expuestos en la antigüedad por Aristóteles. El poder debe tener límites y solo el poder limita al poder para no cometer abusos. Además el libro undécimo de la obra de Montesquieu, sintetiza sus conceptos en el Capítulo IV, afirmando que “no hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación”, y agrega con cierta ingenuidad propia del siglo XVIII: “¡Quien lo haría!, ni la virtud puede ser ilimitada”.

Si el poder incita al abuso, entonces es necesario que se encuentren mecanismos que pongan límites al poder, barreras que impidan la extralimitación, que estorben cualquier abuso. Para los políticos y los teóricos del siglo XVIII, se ha empezado por el precursor del siglo anterior John Locke, donde manifiesta que el mecanismo para oponerse al abuso del poder, es la división de poderes, o más propiamente dicha, la división de las funciones del poder en órganos diferentes, independientes entre sí y con

7 Ver el artículo 12, parágrafo I y III, Constitución Política del Estado.

atribuciones y facultades específicas que no vulneren derechos de los otros poderes.

Por tanto, la división de poderes o funciones es una división del trabajo de gobierno, una especialización derivada de la estructura jurídica y política de un Estado.

De acuerdo al pensamiento de Maurice Duverguer en su obra instituciones políticas y derecho constitucional, expresa dos elementos de las instituciones en la división de poderes, el cual es la separación de las funciones de poder en órganos distintos y la independencia de estos órganos. No basta distribuir entre diversos cuerpos de gobierno las funciones de poder, ya que de alguna manera ya lo hacían los monarcas del despotismo ilustrado y cualquier sistema de poder absoluto sobre una población numerosa. No basta repartir trabajo o distribuir funciones: lo característico, lo propio de un sistema verdadero de división de poderes es que los órganos que ejercen cada una de las funciones, sean independientes entre sí.

Montesquieu distinguió tres poderes o funciones en la época, que debieran limitarse unas a las otras. En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Judicial de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos, juzga las diferencias entre particulares.

Desde este punto de vista el autor de “El espíritu de las leyes”, siguiendo muy de cerca al tratado del gobierno civil de Locke,

pone frente a frente al Poder Legislativo, al poder que hace las leyes y a los otros dos poderes a los que llama ejecutivos; es también para él un poder ejecutivo el judicial, solo que el Ejecutivo de las cosas del derecho de gentes se encarga de las relaciones exteriores y de la seguridad del Estado, mientras que el otro Poder Ejecutivo, el de las cosas que dependen del derecho civil, se ocupa de juzgar en las controversias entre particulares. Este realmente es el Poder Judicial.

En tal separación de poderes, el legislativo es el que verdaderamente ejerce la voluntad política, general y abstracta, es el que dicta las leyes y los otros dos poderes son tan solo ejecutores.

Por tanto, desde Montesquieu y después durante toda la tradición derivada de la soberanía de la Asamblea Nacional defendida en la Revolución Francesa, el Poder Legislativo asume el papel preponderante entre los tres: es el poder popular, el que tiene la soberanía, el representante más directo del pueblo.

En varias partes de su obra, Montesquieu, afirma que lo ideal sería que “el pueblo en masa tuviera el Poder Legislativo”, pero al no ser esto posible en los Estados con una gran población, es necesario que el pueblo se haga representar, y para ello lo mejor es la representación electiva. El pueblo no puede discutir directamente los asuntos legislativos, es necesario que lo hagan en su nombre sus representantes electos en distintos lugares del Estado y por villas o ciudades diferentes que constituyen necesariamente un cuerpo colegiado.

El Poder Legislativo a través del parlamento, desde la teoría y luego en la práctica, es poder colegiado, una asamblea que discute, delibera y toma determinaciones en nombre de los ciudadanos a los cuales representan.

Debido a todo ello, el lugar del parlamento es un lugar privilegiado de la conformación del Estado. De alguna manera se le considera el principal poder vinculado más directamente con el pueblo y el que dispone de más facultades autonómicas de decisión que los otros dos, el ejercicio de sus funciones tiende a someter a los dictados de la ley.

En síntesis, el sitio del parlamento en la organización política actual, es primordial en todos los esquemas constitucionales modernos, el parlamento ocupa el lugar preponderante entre los tres poderes generalmente aceptados en la organización actual de los estados contemporáneos.

Es el parlamento o la asamblea al que primero se designa cuando enumeran los tres poderes; es al que se lo reconoce como el directo representante del pueblo y es también el que tiene entre sus funciones la facultades la de crear voluntad de la nación, dicta la voluntad nacional que se expresa en normas generales y abstractas, mientras que los otros dos poderes no tienen esa facultad, menos la amplitud y significación del primero.

En cambio, en la realidad boliviana con la implementación de la Constitución Política del Estado, los poderes del Estado se modificaron en Órganos tanto legislativo, ejecutivo, judicial y electoral, tomando en cuenta que éste último, fue creado para profundizar y consolidar la democracia.

Conclusiones

Luego de un bagaje teórico del parlamentarismo, las teorías del derecho parlamentario y del derecho legislativo, llegamos a las siguientes conclusiones:

- El derecho parlamentario, debe entenderse como un conjunto de normas que regulan las actividades del Órgano Legislativo y como parte del Derecho Constitucional. Este concepto, corresponde al parlamento en el que las tareas legislativas son las más importantes.
- El derecho legislativo conceptualmente se comprende, como un conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder Legislativo. Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa, en la que colabora el Poder Ejecutivo, haciendo énfasis de que ésta instancia hace leyes.
- La gestión parlamentaria, el conjunto de normas que rigen la organización y funcionamiento de las asambleas legislativas democráticas, como órgano colegiado de representantes que tiene la facultad legislativas, procesos de fiscalización de los otros órganos del Estado, la deliberación de los asuntos de interés nacional y finalmente la gestión de las demandas regionales a las cuales representan los diputados y senadores del Estado.
- Actualmente la asamblea legislativa como Órgano Legislativo del Estado, se ha complejizado y enfrenta una serie de conflictos, ya que éstos dependen del entorno social y político de una región y población cada vez más exigente.
- El parlamento ha pasado de ser un órgano simple que resolvía todos sus asuntos a través de Pleno a un órgano complejo, además de que la función de aprobar leyes, ya no es la única que desarrollan, pues han cobrado importancia otros temas como la fiscalización, lo que ha traído importantes conse-

cuencias y resultados a la institución parlamentaria y por otra parte el tamaño de las Cámaras que lo componen, como lo complejo de sus labores.

Bibliografía:

Alonso, J. A. (2002). *Introducción al derecho parlamentario*. Madrid: Dickinson.

Basave, A. (1976). *Teoría de la democracia*. México.

Berlín, F. (2000). *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, 4ta. edición.

Bobbio, N. (1997). *Que socialismo?* PLAZA-JANES, S.A.

Bobero, M. (1989). *Democracia y representación, Instituto de Investigaciones Legislativas*. México: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados .

Bolivia, G. O. (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz, Bolivia.

Bolivia, G. O. (2014). *Ley N° 522, Elección directa de representantes ante Organismos Parlamentarios Supraestatales* . La Paz, Bolivia.

Cervantes, J. C. (2012). *Derecho parlamentario*. México: Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria.

Cotta, M. (1982). “Parlamento”, en *Diccionario de Política, dirigido por Norberto Bobbio y Niccola Matteucci*. México: Siglo XXI.

Díaz, E. (1975). *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.

Diputados, C. d. (2010). *Reglamento General de Debates*. La Paz, Bolivia: Fondo Editorial de los Diputados y Diputadas.

Gentile, J. (1997). *Derecho parlamentario argentino*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Manzella, A. (1987). *El parlamento*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

Manzella, A. (1987). *El parlamento*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

Martínez, L. (2003). *Introducción al derecho parlamentario*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Moreno, J. (1985). *Política y procesos legislativos*. México.

Ochoa, M. (1973). *Caracterización del derecho legislativo mexicano*. México: Legislatura del Congreso de la Unión.

Santoalla, F. (1984). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editorial Nacional.

Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial, S.A. Tomo I.

Sayeg, J. (1983). *El poder legislativo mexicano*. México: Editores Mexicanos Unidos.

Senadores, C. d. (2010). *Reglamento de debates de la Cámara de Senadores*. La Paz, Bolivia.

Tosi, S. (1996). *Derecho parlamentario*. México: cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas.

Viesca, J. F. (1991). *Leyes federales y Congreso de la Unión*. México: Porrúa.

La colonialidad de las ciencia sociales

(El ego cogito-(Yo pienso) moderno)

“Si el conocimiento no ha contribuido a resolver el sufrimiento humano, hemos perdido el tiempo”.

(Dalai Lama)

Hugo Vega Plaza¹

1.- Estado de la cuestión

El 28 de febrero del año 2013 asistí como delegado de la carrera de Ciencia Política de la Universidad Mayor de San Andrés a la Conferencia Institucional del pedagogo doctorante en la universidad de Pamplona-España Gustavo Hawes, que aborda el desarrollo histórico de la universidad en América Latina y otras características significativas.

“La primera Universidad de Bolonia-Italia, en la época feudal y la llegada en la colonia de la universidades a América Latina con profundo “contenido europeo” en cuanto programas y que continua en la actualidad” (Hawes, 2013).

El carácter eurocéntrico vigente en las casas de estudio en América Latina sin posibilidades de cuestionar en sus funda-

1 El autor es politólogo, docente investigador, autor de varios libros, artículos y ensayos. Cumplió funciones de autoridad en la Universidad Nacional de Siglo XX, rector de la Universidad Indígena de La Paz.

mentos el carácter universal europeo en relación al conocimiento científico que se expresa como uno de sus matrices de dependencia cultural y epistemológica.

Hawes invita a la reflexión crítica con interrogantes sobre: la ideología moderna como única y legítima, sobre el pensamiento de la Ilustración, la exclusión epistemológica, sobre la ética de la responsabilidad de la razón moderna y la exclusión de la sabiduría de los pueblos de tradición ancestral.

Si bien Hawes identifica el carácter eurocéntrico de las universidades en América Latina, se observa los límites del manejo del marco categorial para superar la colonialidad del saber en el ámbito epistemológico, para poder así trascender la modernidad eurocéntrica.

Enrique Dussel por el año 1968 recuerda, que el eurocentrismo después de cuatro décadas en las universidades de América Latina sigue campeando, cuando intentaba pensar lo propio.

“Intentaba comenzar a pensar lo propio. Es verdad que iba contracorriente. La mayoría de mis colegas en la academia no soportaban esos aires “latinoamericanos” que intentaba impulsar. El eurocentrismo campeaba, y sigue campeando por desgracia cuarenta años después en nuestras Universidades” (Dussel, 2006:13)

Dussel parte de otro marco categorial como la “histórica”, distinto a la visión de la historia moderna

“La historia vista o pensada más allá de la modernidad, o sea como transmodernidad, debe ser el fundamento, el principio, la

introducción o el punto de partida para esta otra forma de proceder con la razón...su libro *Ética de la liberación*, empieza precisamente con una introducción histórica, la cual presupone ya esta otra concepción de la historia de la humanidad, más allá de la visión que la modernidad produjo acerca de ella y de su filosofía de la historia. En ella se muestra claramente el carácter eurocéntrico de la modernidad, que pone a Europa como el único centro a partir del cual es posible producir civilización moderna, ciencia, filosofía, tecnología, desarrollo, universalidad, racionalidad, etc.” (Bautista, 2013, 154,)

Juan José Bautista continúa, cuando se parte ingenuamente de la misma cosmovisión moderna de la historia, la ciencia y tecnología se deduce nuestro carácter de inferioridad.

“Nuestro supuesto carácter de inferioridad innata histórica y cultural y se vuelve a deducir es que la única forma de desarrollarnos o salir de estado de inferioridad y subdesarrollo es perseguir a como dé lugar la modernización de todas nuestras relaciones, pero lo que no nos damos cuenta es que justamente con este tipo de procedimiento, se esconde el misterio de nuestro subdesarrollo, cuando queriendo ser lo que no somos (desarrollados) al final terminamos negando lo que éramos, para poder ser lo que no somos” (Ibíd.).

De acuerdo con Zemelman y Quijano, Bautista sostiene que la epistemología es política y que en la producción de conocimiento se juega también la opción colonial o de-colonial y no así neutral y objetivo, sino tiene que ver con proyectos políticos comprometidos, esto hace abstracción el pensamiento descolonizador, como la abstracción de categorías distintas al marco categorial moderno para no recaer en lo misma trampa de la modernidad, este manejo

teórico conceptual y metodológico reproducen los cientistas sociales: historiadores, antropólogos, sociólogos” (Ibíd., 170).

Filemón Escóbar afirma en su libro *De la Revolución al Pachakuti* que los intelectuales no tematizan la cultura de la coca milenaria, por otro lado las organizaciones matrices y los partidos de izquierda, la Central Obrera Boliviana en sus estatutos existe un error de enfoque histórico y de análisis de nuestra realidad, con el denominativo de campesino le quita toda dimensión cultural; lo desviste de concepto de civilización diferente de la civilización occidental, como la misma Confederación Única Sindical, solo reconoce el concepto de Sindicato, con sus Centrales, Subcentrales y Centrales campesinas.

Escóbar es contundente de la no referencia de los substantial de la civilización andina, esto, es, la institución del Ayllu como también de los pueblos de la Amazonía, los estatutos de la izquierda tradicional lo margina simplemente no existen, sostiene. (Escóbar, 2008, 198-199)

Escóbar se refiere a la izquierda de tradición eurocéntrica occidental, como a los sindicatos atrapados en el pensamiento de la racionalidad moderna y enfatiza la civilización andina distinto a la civilización occidental, de esta manera se pierde el horizonte de conocimiento, de prácticas políticas, de discurso, de lucha y realizaciones

Marco categorial

La categoría del *ego cogito yo (pienso) moderno* (Dussel, 2008) o ego poder, esto es, el poder moderno que autodestruye mandatarios arrastra países, continentes y a la comunidad global

Por otro lado, la política moderna occidental desde el pensamiento liberal en cuanto a sus filósofos, intelectuales siempre han conceptualizado “la política como dominio” (Dussel, 2006) a los subalternos y han ignorado el principio fundante de la política.

La colonialidad del poder, aborda Aníbal Quijano impuesta por la violencia de la modernidad occidental, no solo el poder sino el saber y la cultura.

“Fue impuesto así un patrón de poder cuyos ejes específicos eran” la existencia y la reproducción continuas de esas nuevas identidades históricas, así como la relación jerarquizada entre tales identidades en cada instancia de poder: económica, social, cultural, intersubjetiva, política. Debido a eso las instituciones y los mecanismos de dominación social los subjetivos y los políticos en primer lugar, tenían que ser diseñados y destinados ante todo, para la preservación de ese nuevo fundamento de clasificación social” (Quijano, 1999).

La colonialidad del saber según Quijano “se comprende como la represión de otras formas de producción del conocimiento (que no sean blancas europeas y “científicas) elevando una perspectiva eurocéntrica del conocimiento y negando el legado intelectual de los pueblos indígenas y negros reduciéndolos como primitivos a partir de la categoría básica y natural de raza”

De esta manera se encubre otros conocimientos de otros sistemas civilizatorios que han aportado y continúan aportando a la humanidad, pero la impostura y el cinismo la niega y los descalfica como pre modernos, pre científico y arcaico.

La Teología de la Cristiandad comprende, la teología de dominio hacia los nativos que llega en 1492 a América Latina, por otro lado la categoría de Cristianismo persigue el legado del fundador del Cristianismo Joshua, distinto a la Cristiandad dominadora. (Dussel, 2007))

Mostrará, Dussel en los argumentos de los primeros filósofos políticos-teólogos de la modernidad, sobre el dominio en la conquista a los nativos entre Ginés de Sepúlveda y Bartolomé de las Casas, el primero adscrito a la Cristiandad dominadora y Casas despliega el anti- discurso filosófico-teológico de dominio en contra de los nativos.

Problema

Pocos intelectuales han abordado la problemática de las ciencias sociales en su fundamento categorial y epistemológico en el ámbito internacional, como en el ámbito nacional, existe un prejuicio de pensar lo propio.

¿Cómo se constituye la colonialidad de las ciencias sociales?

Interrogante que permitirá desplegar el argumento a partir del marco categorial crítico al pensamiento moderno o a la racionalidad moderna occidental

Hawes parte de la ideología moderna como única y legítima con normas y que no se pueden salir a esas falsas creencias y se deben revisar dichas creencias de la ciencia europea.

Creencias que encubren e invisibilizan otras políticas, otras culturas, otras filosofías de diversos continentes en la teoría,

el orientalismo despectivo campea, es uno de los límites del eurocentrismo.

“El eurocentrismo de las filosofías políticas, que olvidan por desprecio e ignorancia todo lo alcanzado práctica o políticamente por otras culturas, también en la teoría. No se estudian en política las altas culturas egipcias, mesopotámicas, en especial la política estratégica de la cultura del imperio chino, del indostán y del islam, e igualmente, como latinoamericanos, la política de los reinos aztecas, mayas e incas por ejemplo. El orientalismo despectivo campea todavía” (Dussel).

La Legitimidad que encapsula o se encierra a la universidad de acuerdo al pensamiento de la ilustración como sostiene la razón de Kant: “Ten el valor de servirte de tu propio entendimiento” o según Hegel “Todo lo real es racional y todo lo racional es real”.

A esta racionalidad moderna en lo teórico no se hizo la crítica correspondiente y continua la imitación al eurocentrismo en la academia en su pretendido universalismo.

Según Hawes existe una exclusión epistemológica, esto es, la trampa unidimensional de la ciencia moderna que excluye otros saberes como la lengua materna de los pueblos, se excluye el arte, la medicina sanativa, lo místico de la conquista del espíritu humano, se afirma que no hay ciencia desde el prejuicio eurocéntrico.

El “Jacobino” moderno ignora o desconoce que los pueblos ancestrales constituyen un sistema civilizatorio completo en lo económico, político, tecnología, sabiduría, medicina sanativa lengua materna, el arte, la música, ciencia, conocimiento entre otros.

Continúa Hawes, y retrotrae la sabiduría del Tíbet, esto es, a Dalai Lama quien sostiene: “Si el conocimiento no ha contribuido a resolver el sufrimiento humano, hemos perdido el tiempo”. Entonces estos saberes están fuera de las universidades, no son considerados científicos.

El sabio Lama heredero de la sabiduría de la India, del Tíbet, de la gran filosofía de la Vedanta, de Siddhartha Gautama, en una ocasión dijo: “Los científicos pueden estudiar la mente del Buda por ahí debe estar”, quizá ante la mirada externa del científico moderno que no mira su mundo interior.

Hawes aborda también “la ética de la responsabilidad”, que tiene que ver con la razón y que la razón tiene que tener límites, como la ciencia, el poder en relación a la Madre Naturaleza para no explotarla al infinito.

Se está refiriendo a la racionalidad moderna instrumental formal, al poder formal moderno que agrede cosifica al ser humano y a la Madre Naturaleza, la ética de la responsabilidad en la política moderna, o el Estado moderno esta fuera de las ciencias sociales y de la ciencia política.

Se pudo verificar el año 2004 asistimos a un diplomado en Ciencia Política y otras disciplinas a Salamanca-España un grupo de profesionales de la carrera de Ciencia política y de la carrera de Derecho, en el cual se pudo constatar que se parte de los clásicos del pensamiento greco-romano y de pensadores esclavista, feudal y moderno, que se sintetiza en el pensamiento teórico eurocéntrico, negando o encubriendo de esta manera a otras civilizaciones milenarias de África, India, Maya-Azteca, la civilización de Tiwanaku e Inca.

Diplomados que constituyen un anzuelo para los jóvenes profesionales de Iberoamérica doctorantes o doctores, reproduciendo nuevas formas de colonialidad del conocimiento, esto es, del desarrollo lineal de la historia distinto a la histórica como marco categorial para comprender los fenómenos de nuestros mundos de la vida, de matriz cultural-civilizatorios distintos, de pensamientos otros, filosofías y pedagógicas otras (Vega, 2014). Que implica la colonialidad de las ciencias sociales.

La afro nigeriana Chimamanda Adiche, ajena a su realidad, a su lengua materna, a su madre cultura a sus mundos de la vida, a su historia ancestral y a sus alimentos. Relata en una conferencia la colonialidad de la historia o “*el peligro de una sola historia*”.

Leía libros infantiles ingleses y estadounidenses, todos sus personajes eran blancos y de ojos azules que jugaban en la nieve, comían manzanas y hablaban mucho del clima:

- Qué lindo es cuando sale el sol
- Pero en Nigeria no teníamos nieve, comíamos mangos y nunca hablábamos sobre el clima porque no era necesario
- recuerda Chimamanda.

Sus lecturas describían las historias de Europa y de Estados Unidos, ajenas a los personajes, al clima y las frutas de Nigeria. Los personajes de aquellas historias comían frutas exóticas, se asombraban de la salida del sol y bebían cerveza de jengibre.

- No importaba que yo no supiera qué era el jengibre

Chimamanda muestra lo vulnerables que somos ante una historia en la infancia.

- Cuando descubrí los libros africanos cambió mi percepción mental de la literatura, que personas como yo, niñas con la piel color chocolate, cabello rizado, no podíamos atarnos en colas de caballo-.

Es la toma de conciencia del encubrimiento de su civilización por el eurocentrismo.

Chimamanda cree que la historia de África procede de la literatura occidental. John Locke estuvo en África occidental el año 1561 y describió a los africanos como negros, bestias sin casas, sin cabezas, con la boca y los ojos en sus pechos. Representa el comienzo de una tradición de historias negativas sobre los africanos. En esa misma ruta el poeta Rudyard Kipling decía que los africanos eran “mitad demonios, mitad niños”.

Chimamanda vincula la historia única con el poder sobre las estructuras del poder en el mundo. Las historias también se definen por el principio de *nkali*: Cómo se cuentan, quién las cuenta, cuándo se cuentan, cuántas historias son contadas, todo eso depende del poder.

Es la colonialidad del poder. Chimamanda afirma que el poder es la capacidad no sólo de contar la historia del otro, sino de hacer que esa sea la historia definitiva.

El poeta palestino Marid Barghouti escribió que si se pretende despojar a un pueblo la forma más simple es contar su historia. Si

comenzamos la historia con las flechas de los pueblos nativos americanos y no con la llegada de los ingleses tendremos una historia totalmente distinta. Si comenzamos la historia con el fracaso del Estado africano tendremos una historia completamente diferente.

Chimamanda mira más allá de la historia de la colonización de los ingleses, la historia lineal eurocéntrica que encubre la historia local. Si el pueblo africano está formado por bestias, demonios y niños, no está capacitado para utilizar racionalmente los recursos naturales, entonces, lo racional es apoderarse de éstos para bien de la humanidad.

Chimamanda concluye que las historias se han usado para despojar y calumniar. Pero las historias también pueden dar poder y humanizar, las historias pueden quebrar la dignidad de un pueblo, pero también pueden reparar esa dignidad rota:

“Cuando rechazamos la historia única, cuando nos damos cuenta de que nunca hay una sola historia sobre ningún lugar recuperamos una suerte de paraíso” (Chimamanda, 2009).

Esto es el rechazo al mito, a la falacia a su pretensión de la historia universal eurocéntrica-estadounidense, que son locales de su contexto, sin embargo tiene pretensión universal. Por otro lado es el encuentro con la matriz civilizatorio-cultural de Nigeria-África que humaniza, que revaloriza a los homos sujetos pensantes de enorme creatividad.

Así, las culturas consideras atrasadas, pueden ser hoy la brújula para alumbrar caminos:

“Las culturas que se han considerado siempre como atrasadas indican hoy el camino que hay que tomar, porque las culturas anteriores no eran tan suicidas como la moderna occidental... Se ve desde estas culturas mucha más claridad que desde las culturas del progreso. Ellas se convierten en muy actuales, tienen plena actualidad. Habitualmente se piensa que hay que disolver la cultura que se considera atrasada, para transformarla en modernidad... Yo creo que es al contrario, esas culturas pueden ser hoy la brújula para hacer caminos. Creo que esto hay que pensarlo con mucha seriedad” (Hinkelammert).

De esta manera se muestra el colonialismo teórico mental de los países periféricos, la otra cara del eurocentrismo, sin poder advertir el Locus, esto es, desde donde se leen e interpretan las obras de la modernidad política europea:

“Constituye el colonialismo teórico mental de las filosofías políticas de los países periféricos (la otra cara del eurocentrismo de los países geopolíticamente centrales), que leen e interpretan por lo general, con excepciones, las obras de la Modernidad política europea desde la territorialidad postcolonial, dentro de la problemática de los filósofos del centro (H. Arendt, J. Rawls, J. Habermas, etc.) sin advertir la visión metropolitana de esta hermenéutica, y no desplegando, como filósofos “localizados” en el mundo postcolonial, una lectura crítica de la metrópolis colonial. No han llegado al “giro descolonizador”. Es frecuentemente una filosofía política colonizada, como diría F. Fanón o A. Memmi” (Dussel)

Concluye Hawes, que las universidades no se preocupan o no se insertan en los problemas de América Latina por el carácter eurocéntrico que sigue reproduciendo, excluyendo otros saberes,

otras formas de conocer de los pueblos, por eso surgen sostiene universidades indígenas en Bolivia, Ecuador y Nicaragua, etc., que ven el camino sus historias negadas por la ilustración europea..

En relación a la teología, la modernidad despliega la teología política de la cristiandad, se olvida a Tomas Hobbes que es un teólogo de la política que lo muestra en el *Leviatán*.

“Un cierto o *secularismo* tradicional de las filosofías políticas. Se plantea de manera inadecuada, y sin sentido histórico, el nacimiento y desarrollo de la secularización de la política. Se olvida que un Thomas Hobbes, por ejemplo, es un teólogo de la política que en su obra cumbre, *Leviatán*, dedica la mitad de ella (la tercera y cuartas partes) a fundamentar la autoridad del rey en Dios mismo, sobre la autoridad de los obispos anglicanos, desarrollando una hermenéutica bíblica *explícitamente* teológica (como la anota en parte Carl Schmitt). Es una teología política de la Cristiandad propia de la modernidad, y criticada entre otros por K. Marx.

Es una tradición en la ciencia política y las ciencias sociales hacer abstracción de la teología política de la Cristiandad, se lo reduce al ámbito ideológico, como al fundador del Cristianismo se lo mete en la misma bolsa.

En relación a lo místico, de la conquista del espíritu humano que es excluida como ciencia. Ken nos muestra en su filosofía perenne la coincidencia de todas las culturas sobre lo Divino:

Ken Wilber en su ensayo *Filosofía Perenne* sostiene que la mente y el espíritu humano producen universalmente intuiciones

sobre lo Divino y que todas las culturas del mundo coinciden en esencia en lo mismo aborda los conceptos de estructuras superficiales de las grandes tradiciones de sabiduría, que son diferentes entre sí y por otro lado explica con el concepto de estructuras profundas, por el contrario son muy similares y algunas veces idénticas:

La *Filosofía Perenne* es esa visión del mundo que comparte la mayor parte de los principales maestros espirituales, filósofos, pensadores e incluso científicos del mundo entero. Se la denomina 'perenne' o universal' porque aparecen implícitamente en todas las culturas del planeta y en todas las épocas. Lo mismo lo encontramos en India, México, China, Japón y Mesopotamia, Egipto, el Tíbet, Alemania o Grecia.

Y donde quiera que lo hallemos presenta siempre los mismos rasgos fundamentales. Es un acuerdo universal en lo esencial. Ken sostiene que los hombres contemporáneos en la modernidad somos incapaces de ponernos de acuerdo en nada, nos hace difícil de creer. Como lo resumió Alan Watts. Apenas somos conscientes de la extraordinaria singularidad de nuestra propia postura, nos resulta muy difícil admitir el hecho evidente de que haya existido un consenso filosófico único, de amplitud universal, que han compartido las mismas experiencias y han transmitido esencialmente las mismas enseñanzas, hoy o hace seis mil años.

Ken distingue las diversas culturas, como los chinos que vendaban los pies de sus mujeres o los de Ubangi que estiraban sus labios, o bien el uso de tatuajes y de prendas de verter, los juegos el sexo y el parto, todo lo cual varía considerablemente de una cultura a otra.

Todas estas variables reciben el nombre de estructuras superficiales porque son locales en vez de universales. Al igual que el cuerpo humano produce universalmente pelo y que la mente produce universalmente ideas, el espíritu humano también produce universalmente intuiciones sobre lo Divino.

Y esas intuiciones y vislumbres configuran el núcleo de las grandes tradiciones espirituales del mundo entero. Por tanto la filosofía perenne se ocupa fundamentalmente de las estructuras profundas del encuentro humano con lo Divino. Porque aquellas verdades sobre las cuales los hindúes, los cristianos, los budistas, las taoístas, y los sufíes se hallan en completo acuerdo, suelen referirse a algo profundamente importante, algo que nos habla de verdades universales y de significados últimos, algo que toca la esencia fundamental de la condición humana.

Ken Afirmar que el espíritu existe, Dios existe, existe una realidad suprema, ya sea que se le dé el nombre de Brahman, Darmakaya, Yahwel, Kether, Tao, Allah, Shiva. Muchos son los nombres que recibe lo Uno. Y el Espíritu como estructuras superficiales o formales se la siente a través de la experiencia directa, no se basan en meras creencias, ideas, teorías o dogmas, sino en la experiencia directa, en la experiencia espiritual Real. Esto es lo que diferencia a los verdaderos místicos de las religiones dogmáticas (Wilber, 1-5).

Sin embargo el “Jacobino” moderno tiene prejuicio y constituye una literal ignorancia del tema teológico, que tiene que ver con lo epistemológico.

“Debo decir que este prejuicio se constituye en el cientista social ya sea crítico o de izquierda en un literal obstáculo epistemológico, que no deja ver la realidad. Si se puede hablar de un prejuicio literalmente obvio en el sentido heideggeriano y que justamente por ello habría que cuestionarlo, sería precisamente el prejuicio jacobino moderno que el intelectual moderno tiene respecto a la teología. Debo decir que este prejuicio se ve hasta en los teólogos, quienes haciendo teología, piensan o creen que su disciplina en el fondo es inferior epistemológicamente a la ciencia social o a la filosofía” (Bautista, 24).

Estermann en su libro *Filosofía andina* de acuerdo con Enrique Dussel cuestiona la filosofía occidental como único y universal y se levanta la filosofía de la liberación desde el no ser, la nada. La cuestión de filosofías no occidentales en América Latina entonces ya no es un simple asunto académico, sino tiene que ver con el proceso de liberación y la reivindicación de lo propio, después de la colonización cultural de más de cuatrocientos años. Como lo dice Dussel en la Introducción de su filosofía de la liberación.

“Contra la ontología clásica del centro, desde Hegel hasta Marcuse, por nombrar lo más lúcido de Europa, se levanta una filosofía de liberación de la periferia, de los oprimidos, la sombra que la luz del ser no ha podido iluminar. Desde el no-ser, la nada el otro, la exterioridad, el misterio de lo sin-sentido, partirá nuestro pensar. Es entonces una filosofía bárbara”.

Que todos estos intentos pretenden cuestionar profundamente y someter a la sospecha ideológica la concepción occidental de que la filosofía fuera el privilegio exclusivo del Mediterráneo” (Estermann, 1998: 14)

La crisis institucional moderna en América Latina tiene que ver con la justicia o el derecho moderno positivo recoge el *ethos* romano de lo normativo de la ley y su Cumplimiento y deja de lado el *ethos* griego del compromiso de los valores altruistas como ideal de vida, que puede desplegarse en los proyectos de vida, recoge también lo cuantitativo, esto es, del éxito y la ganancia del dinero a cualquier costo y no lo Cualitativo, por eso cuando la justicia está enferma es Letal para un país (Pérez. R.)

Está ausente el sujeto necesitado que tiene que servir a la Ley, cuando es al revés, la Ley tiene que servir a los sujetos, como ocurre desde la tradición de los pueblos ancestrales. La academia o las universidades hacen abstracción pese a la Autonomía Universitaria académica administrativa lo reduce a usos y costumbres, es inferiorizada por el ego moderno porque cree que es superior, es la instrumentalización de la norma. (Vega)

La supuesta superioridad recoge más del 80 % si sentencia en las penitenciarías en el país (defensoría del pueblo) en condiciones inhumanas, la corrupción y la extorsión se campea. Las universidades públicas, privadas y extranjeras definen el perfil profesional como los contenidos y programas que forman o deforman a los sujetos con un ideal de justicia o la política como servicio.

Los juristas modernos no se preguntan de la Ley del Ayllu, como de las tierras bajas que son Restaurativas y Universalizar la norma que es más racional que Punitiva y que se nutra de la interculturalidad civilizatoria de la comunidad política nacional.

En el ámbito de la ciencia política, los analistas políticos con conciencia moderna en diversos diálogos manifiestan de reinventar la política, la eticidad, los valores morales, quizá la tenemos a la mano pero por el prejuicio moderno no lo vemos o no queremos conocer.

También se habla que la izquierda y la derecha es lo mismo en cuanto prácticas políticas (Waldo Albarracín, diálogo Panamericana), está claro que parten de la misma matriz eurocéntrica de las teorías políticas.

Se habla también de la creación del “hombre nuevo”, quizá también la tenemos a la mano, sin embargo el sujeto moderno lo descalifica como pre moderno que la casa superior no tematiza, no reflexiona, ya que la lengua materna “es la flor innata de una cultura”(Reinaga, 1970) y estamos buscando respuestas afuera, cuando las posibles salidas pueden estar al interior de la casa, esto es, la cultura negada.

De esta manera persiste el relato fundante, Malinche-Cortez, esto es, de negación a la madre cultura, sin embargo la amamanta, lo alimenta, lo cría, pese a la discriminación, el hijo va detrás del padre que las niega a las dos, sin embargo el hijo se apega, es el apego, la imitación al conocimiento foráneo, ultramarino, eurocéntrico y alienante que no responde a la madre cultura; es el desencuentro de la academia con su realidad, con el mundo andino, los valles, y los llanos, en lo que se refiere a la ciencia política, el derecho, la filosofía, es la colonialidad de las ciencias sociales.

Isaac Sandoval muestra con Marx este fenómeno distinto del locus de las formaciones sociales eurocéntricos en relación a las

de la periferia ha conducido al desencuentro teórico de América Latina con su realidad.

“Que sucesos notables análogos, pero que tiene lugar en medios espacios históricos diferentes, conducen a resultados también diferentes. Y que estudiados por separado cada uno de estos sucesos o formas de evolución...se puede encontrar fácilmente la clave de este fenómeno pero nunca se llegaría a ello mediante una teoría histórica filosófica general...supra histórica de la formaciones sociales” Marx.

Sandoval interpreta la cita, esto es desde el locus de la periferia de esta forma: “Los procesos histórico-sociales euro centrales y los de la periferia, que teniendo el mismo origen capitalista desembocan en realidades diferentes. Por lo que al no tomarse en cuenta esta diferenciación en el análisis de la realidad, o mejor por aplicarse un instrumental teórico-metodológico indistinto dichas formaciones sociales, ha conducido al desencuentro teórico de latino américa con su realidad” (Sandoval, 1991:39-40).

Y finalmente el presente ensayo no se agota en esta tematización y reflexión, se trata de mirar todavía varias dimensiones de la colonialidad de las ciencias sociales, con enorme carga eurocéntrica, cuando los fenómenos políticos en América Latina están mostrando la profunda crisis de la política moderna, de gobiernos progresistas y del socialismo del siglo XXI, sus categorías y por lo tanto el ámbito teórico-epistemológico que se traducen en proyectos políticos, en planes de desarrollo, tanto en el nivel estatal y las universidades, como los diagnósticos-planificación y las acreditaciones de carácter internacional, parecen no escapar de la colonialidad del saber.

Bibliografía

Bautista, Juan José (2012). *Hacia la Descolonización de la Ciencia Social Latinoamericana. Cuatro ensayos metodológicos y epistemológicos*. Rincón ediciones. La Paz – Bolivia.

Dussel, Enrique (2006). *20 Propositiones de Política de la Liberación*. Editorial tercera piel. La Paz - Bolivia.

Dussel, Enrique (2007). *Política de la liberación historia mundial y crítica*. Editorial Trota.

Dussel, Enrique (2008). *1492 El encubrimiento del Otro. Hacia el origen del “Mito de la modernidad”*. Biblioteca Indígena. La Paz - Bolivia.

Dussel, Enrique (2009). *La Pedagogía Latinoamericana. Colección: Saberes andinos*. La Paz – Bolivia.

Lander, Edgardo [(2000). *La colonialidad del Saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO. Ediciones FACES/U

Quintar, Estela (2004) *Colonialidad del pensar y bloqueo histórico en A.L. Artículo publicado en “América Latina: los desafíos del pensamiento crítico”*. Edit. SXXI.

Sandoval Rodríguez, Isaac (1982) *Universidad e investigación científica (Ensayo sobre el rol de la Universidad en el desarrollo histórico Nacional)*. Editorial Camarlinghi. La Paz-Bolivia.

Sandoval Rodríguez, Isaac y Jiménez Álvarez, Cirilo (1987) Informe de Labores (Gestión 1985 – 1986). Universidad Nacional “Siglo XX” – Llallagua.

Sandoval Rodríguez, Isaac (1991) Nación y Estado en Bolivia. Etnias-Regiones- Clases. Editorial Mundy Color. La Paz- Bolivia.

Vega Plaza, Hugo (1997) Comunidad Campesina y estado Neoliberal (Economía, Autoridades Originarias y escuela Rural en el Norte de Potosí). Llallagua.

Vega Plaza, Hugo (2012) Hacia el equilibrio de la vida: Qama. Universidad Pública del Alto. Carrera Ciencias del Desarrollo.

Vega Plaza, Hugo (1999) Llallagua, hoy. Ediciones TaypyJant’a UNS XX.

Vega Plaza, Hugo (2014) Quila Quila Pintisa el Paraíso de la Tuna y Cambio Climático

Walsh, Catherine [editora] (2005) Pensamiento crítico y matriz (de) colonial. Reflexiones latinoamericanas. Universidad Andina Simón bolívar. Ediciones Abya-Yala. Quito, Ecuador.

Zavaleta Mercado, René (1986) Lo nacional popular en Bolivia, editores Siglo XXI.

GESTIÓN PÚBLICA

LA PERCEPCIÓN CIUDADANA Y SU EFECTO EN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA COMO POLÍTICA PÚBLICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

William Mariaca Garrón¹

RESUMEN (ABSTRACT)

La seguridad ciudadana ha jugado un rol importante en la vida cultural, social y política del país, por eso la importancia de realizar un estudio analítico de los elementos que interactúan e integran con relación a esta temática y su correspondencia con las políticas públicas propias del Estado.

La criminología teórica es el discurso que pretende explicar etiológicamente la criminalización y con ello supone que puede aportar los elementos teóricos necesarios para la prevención en los casos particulares (clínica criminológica o criminología clínica), como también proveer los elementos para una “planificación general preventiva” a la que suele denominarse política criminal.

La expresión política criminal se utiliza desde los albores del siglo pasado con diferentes acepciones, pero no cabe duda que siempre ha estado subordinada a la idea de “delito” preponderante en la época. Comúnmente se entiende a la política criminal

1 Philosophiae Doctor© en Gestión del Desarrollo y Políticas Públicas (UMSA), Magister Scientiarum en Educación Superior (UAB), Magister Scientiarum en Análisis, Negociación y Resolución de Conflictos Sociales (UNIPOL), Especialista Superior en Educación Superior Intercultural para las Ciencias Jurídicas y Políticas (UMSA), Docente Titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés, Academia Nacional de Policías, Asesor UNIPOL - Policía Boliviana, varios textos además de artículos científicos escritos y publicados.

como la política estatal de lucha contra el crimen; la selección de los medios para luchar contra el delito.

Esto porque se debe entender que la seguridad ciudadana es concebida por la Organización de Estados Americanos como aquella situación donde las personas, por ello la importancia de la percepción social, pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado Plurinacional de Bolivia tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas.

PALABRAS CLAVE: Seguridad ciudadana, criminalidad, política pública, Estado y sociedad

INTRODUCCIÓN

La Ley N° 0264 de 31 de julio de 2012, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida segura”, tiene por objeto garantizar la seguridad ciudadana promoviendo la paz y tranquilidad social, en el artículo 2, en lo referido a los fines que busca esta Ley que para este estudio se refiere a estructurar, articular e implementar de manera efectiva el Sistema de Seguridad Ciudadana a través del Plan Nacional de seguridad Ciudadana.

También refiere en su artículo 4, en cuanto a sus principios toma en cuenta el de la transparencia, que estipula que en el ejercicio de la función pública de las servidoras y servidores públicos se regirán por la honestidad y ética en la gestión de la seguridad ciudadana que dice además que deben administrar los recursos del Estado sujetos a la rendición de cuentas.

Establece que la información en materia de seguridad ciudadana será veraz, oportuna, accesible, comprensible y confiable, dentro de todo este parámetro se trabaja el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, es en este contexto que se promulga el Decreto Supremo N° 1362 de 26 de septiembre de 2012, que aprueba el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012 – 2016”, el cuál será producto del análisis de este artículo.

Partiendo de la siguiente cuestionante ¿Existe relación entre la percepción ciudadana que se tiene con relación a la corrupción en la temática de seguridad ciudadana y la política pública referida a la constitución del Sistema Integral de Seguridad Ciudadana?

El modelo de política pública de la temática de seguridad ciudadana en lo que se refiere a Bolivia, tratando de describir sus componentes, identificando fortalezas y debilidades por medio de la revisión, análisis y síntesis de los elementos que componen esta política y que se ofrecen actualmente sobre el modelo y su desarrollo, además que permita una óptima gestión del desarrollo en cuanto a las políticas públicas relacionadas que establece el Estado Plurinacional de Bolivia.

Es por esa misma necesidad que se aprueba la Agenda Patriótica (del Bicentenario) 2025, la misma que se sostiene sobre 13 pilares para desarrollar una Bolivia digna y soberana:

1. Erradicación de la pobreza extrema.
2. Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien.

3. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral.
4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.
5. Soberanía comunitaria financiera sin servilismo al capitalismo financiero.
6. Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista.
7. Soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para Vivir Bien.
9. Soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra.
10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía.
11. Soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios de no robar, no mentir y no ser flojo.
12. Disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, de nuestra música, nuestros ríos, nuestra selva, nuestras montañas, nuestros nevados, de nuestro aire limpio, de nuestros sueños.

13. Reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar.

Como se puede apreciar estos son los lineamientos que deben ser desarrollados en Bolivia y que como no puede ser de otra manera tiene en la seguridad ciudadana en general vital importancia para alcanzar estas metas trazadas como políticas públicas, pues es una temática transversal en los puntos 9 y 11, además de ser central en el 12 y 13 porque si se entiende a la seguridad ciudadana como la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía y de otras organizaciones de bien público, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica y ordenada de vías y de espacios públicos y, en general, evitar la comisión de delitos y faltas contra las personas y sus bienes.

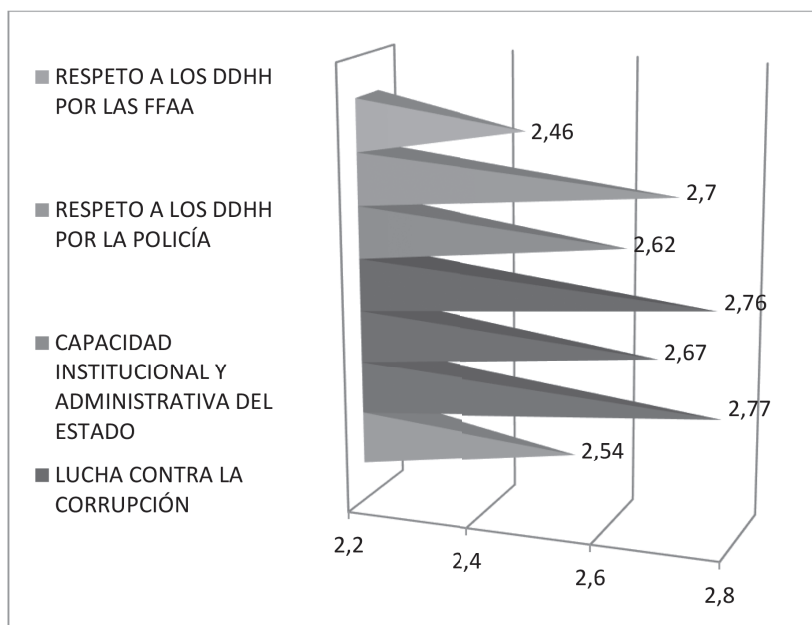
Por lo que se puede inferir que una política de seguridad ciudadana inspirada en el desarrollo humano tiene que entender que la seguridad no es el único valor ni es un valor que pueda ser asegurado con prescindencia de la equidad y de la libertad, que para este caso se refiere a acciones concretas encaminadas a la eliminación de las amenazas de seguridad o hacia la protección de la población ante esas amenazas.

METODOLOGÍA

Una vez establecido el marco normativo para el desarrollo del Plan Nacional y antes de ingresar en el análisis del mismo, como variable de análisis se analiza la percepción de la ciudadanía con relación a la labor referida estrictamente a la Seguridad Ciudadana para este proceso podemos tomar en cuenta los siguientes datos.

En el estudio titulado “La calidad de la democracia en Bolivia 2013 – Percepción y evaluación de los Actores”, realizado por la Fundación Konrad Adenauer Stiftung y la Asociación Boliviana de Ciencia Política, en lo referido al punto de Estado de Derecho, analiza que precisamente este es uno de los puntos débiles de la democracia boliviana es precisamente la referida a que una de las principales preocupaciones de los ciudadanos en Bolivia es el tema de la inseguridad ciudadana.

Gráfico N° 1: Calificación de la dimensión “Estado de Derecho”



FUENTE: Elaboración Propia en base a datos de la encuesta de percepción y evaluación de los actores – La calidad de la democracia en Bolivia 2013.

“Cuando hablamos de seguridad ciudadana hablamos del fortalecimiento de la ciudadanía en el sentido de potenciar los derechos individuales y colectivos. Pero en Bolivia, la inseguridad ciudadana no sólo es la principal preocupación de los bolivianos que habitan en las ciudades del eje central, sino sobre todo sinónimo de un conjunto de medidas preventivas, de control y represivas contra el delito” (Fundación Konrad Adenauer - Asociación Boliviana de Ciencia Política, 2014).

Como se puede apreciar en el gráfico 1, es evidente que se tiene una percepción muy grande con referencia a la inseguridad ciudadana y el otro elemento es el que demuestra que precisamente se cree poco en las Instituciones fundamentales del Estado y que guardan estrecha relación con esta temática.

Y esto nos da claramente un factor de análisis que debe de ser necesario y que surge inmediatamente como fundamento de la problemática planteada ya que *“la idea de las políticas públicas, sistematizada en el mundo desde fines del siglo XIX, la primera mitad del XX (escuelas francesa, alemana y austriaca) y muy especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, ha cobrado una relevancia cada vez mayor en cualquier acción de gobierno que busque lograr resultados concretos.*

¿Cómo se desarrollaron las políticas públicas en Bolivia? ¿Cuáles fueron sus alcances? ¿Tenemos un criterio claro sobre lo que éstas significaron y significan para la planificación y el desarrollo del país? ¿Se puede hablar de políticas públicas en Bolivia? ¿Desde cuándo?”(Mesa Gisbert, 2014), por demás evidente la necesidad de desarrollar esta temática y poder responder a esta

problemática.

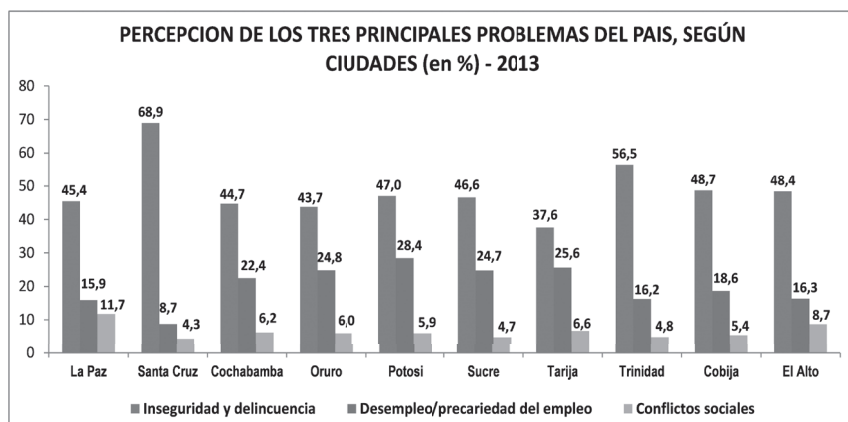
Esto nos conlleva a la evaluación de la política específica para la prevención y combate de la criminalidad y la violencia a partir de las estrategias planteadas en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, específicamente en lo referente al establecimiento de la seguridad ciudadana como una de las estrategias planteadas por el gobierno nacional dentro de la política específica de seguridad ciudadana del Estado Plurinacional de Bolivia.

RESULTADOS

Se debe dejar en claro que se entiende por seguridad ciudadana, y para este caso, se interpreta como *“un bien común esencial de prioridad nacional para el desarrollo del libre ejercicio de los derechos y garantías individuales y colectivas, objetivas y subjetivas de todos/as los/as habitantes del territorio del Estado Plurinacional de Bolivia y una condición fundamental para la convivencia pacífica y el desarrollo de la sociedad boliviana”*(-Ministerio de Gobierno - Estado Plurinacional de Bolivia , 2012).

Es en esta perspectiva en la que se entenderá la seguridad ciudadana y claro está la importancia que se tiene con relación a la percepción y evaluación correspondiente de la comunidad en relación a las Instituciones encargadas de desarrollar acciones para alcanzar la convivencia pacífica y por ende el desarrollo de la sociedad en Bolivia.

Gráfico N° 2: Percepción de los tres principales problemas del país, según ciudades en % - 2013



FUENTE: Principales resultados de la II encuesta de victimización y percepción - 2013.

Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.

Como se puede apreciar en esta encuesta que realizó el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana en la gestión 2013, en dos etapas: la primera, que comprendió siete ciudades capitales (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Sucre y El Alto) fue realizada entre julio y agosto y la segunda etapa amplía la cobertura al resto de las ciudades del país: Tarija, Trinidad y Cobija.

El tamaño de la muestra, alcanza a 5.564 hogares, de los cuales 3.709 son hogares victimizados por algún delito y 1.855 son hogares no victimizados, que respondieron el módulo de percepción y evaluación institucional.

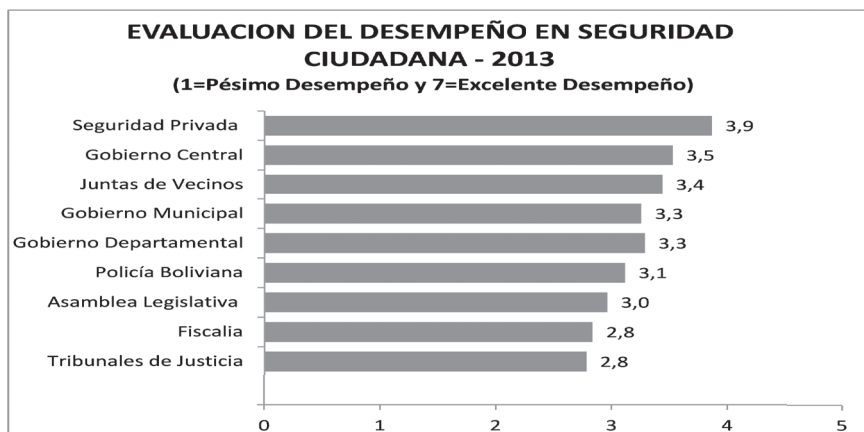
En el gráfico 2 se puede apreciar la percepción clara que el principal problema para la gente es precisamente el problema de inseguridad y delincuencia, lo que representa un problema

que debe afrontar el Estado, lógicamente a través de sus instituciones encargadas de este proceso, aunque deja también una visión clara sobre la necesidad de afrontar este proceso desde la sociedad misma.

“La seguridad humana es un concepto de naturaleza integradora que se focaliza en las personas. A diferencia de los conceptos tradicionales, éste surge desde la sociedad civil en un intento por proteger a los individuos y las comunidades, más allá de la preocupación por la defensa del territorio y el poder militar. En este sentido, la seguridad humana se basa en la noción de seguridad de la gente, en el entendido que tanto el Estado como los actores no estatales y la persona humana son responsables y deben participar en la elaboración de políticas y medidas que fortalezcan la seguridad de la colectividad. Por tanto, esta noción comporta una dimensión ética y otra normativa.”(Dobles, 2013).

Analizando el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida mejor” que como se cataloga es “*un conjunto interrelacionado de políticas, estrategias, procedimientos, institucionalidad y funciones en materia de seguridad ciudadana*”, será importante y vital para la investigación analizar este Sistema e identificar sus fortalezas y debilidades sobre todo para alcanzar identificar el ámbito en la que se diferencian el enfoque estructuralista del enfoque dependentista y de la nueva economía institucionalista.

Gráfico N° 3: Evaluación del desempeño en seguridad ciudadana - 2013



FUENTE: Principales resultados de la II encuesta de victimización y percepción - 2013.

Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.

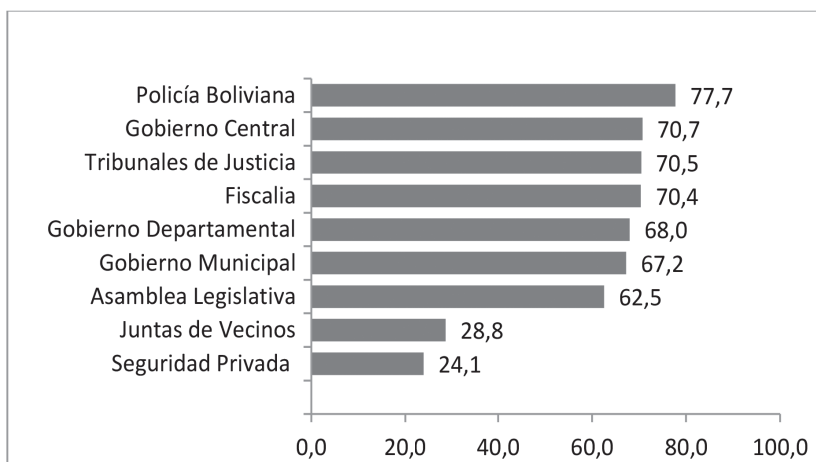
Se puede apreciar en este gráfico 3 que la sociedad evalúa el desempeño en cuanto a seguridad ciudadana de todos aquellos actores que se encargan de este problema, en este caso podemos apreciar que en cuanto a desempeño en materia de seguridad ciudadana la evaluación es por demás baja, ninguna está por encima del 4 como puntuación sobre 7, además que demuestra que este no es solo un problema de la Policía Boliviana como Institución directamente responsable de esta temática, sino de toda la estructura del Estado.

“Las condiciones de una sociedad que experimenta transformaciones económicas y políticas profundas en un contexto de guerra con grupos armados de derecha e izquierda relativamente fuertes han conducido a una situación en la que la criminalidad ha logrado características excepcionales que se manifiestan en

lo que se ha conceptualizado como reconfiguración cooptada del Estado.”(Zuluaga Nieto, 2013).

Pero no se puede realizar el análisis sin tomar en cuenta el punto vital de este ensayo referido a la percepción en cuanto a los niveles de corrupción en la Instituciones que están relacionadas con la Seguridad Ciudadana.

Gráfico N° 4: Porcentaje de personas que piensa que muchos o todos son corruptos en las instituciones evaluadas - 2013



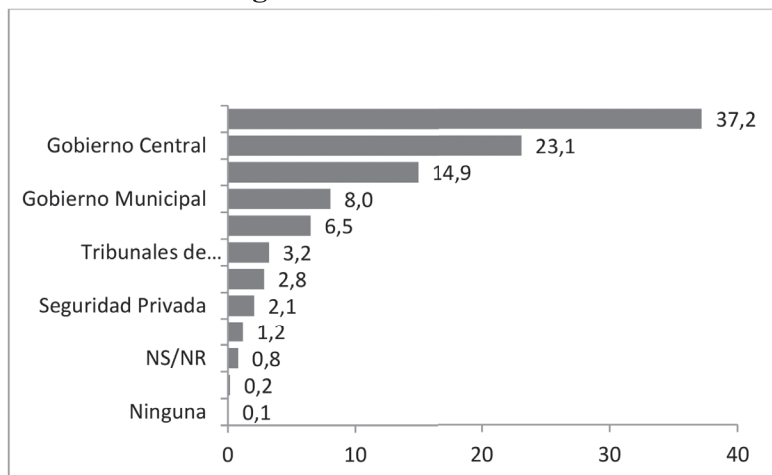
FUENTE: Principales resultados de la II encuesta de victimización y percepción - 2013. Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.

Como se puede apreciar ocho de cada diez bolivianos encuestados opinan que muchos o todos son corruptos en la Policía Boliviana. En general, la población percibe altos grados de corrupción en todas las instituciones públicas que están relacionadas con la seguridad ciudadana, por el contrario, las Juntas de Vecinos y la

Seguridad Privada son percibidas como las organizaciones con menor nivel de corrupción, aunque no deja de ser significativo su porcentaje.

A pesar de la percepción negativa que tiene la población de la Policía Boliviana en cuanto a su desempeño y los niveles de corrupción, está convencida que es la Policía quien debe hacerse cargo del control de la criminalidad y este dato no deja de ser menor, para el establecimiento de políticas públicas referidas a esta temática y claro la Institución que debe ser responsable de llevar adelante esta labor.

Gráfico N° 5: Principal institución u organización que debería hacerse cargo del control de la criminalidad - 2013

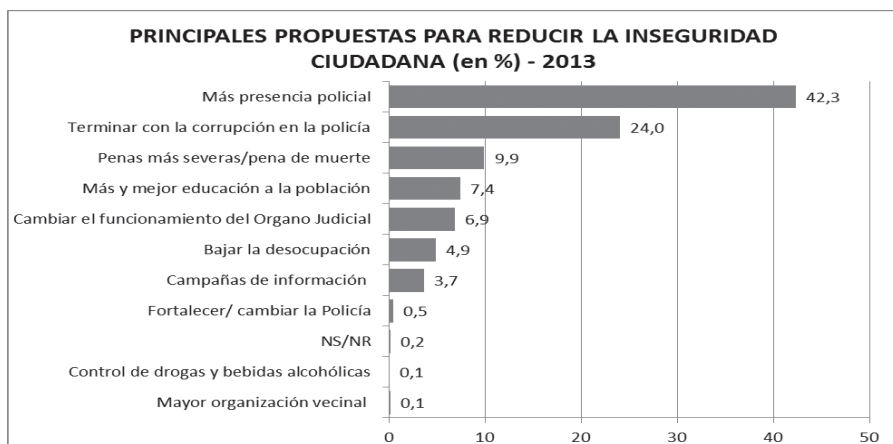


FUENTE: Principales resultados de la II encuesta de victimización y percepción - 2013.
Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.

El 37% de los bolivianos que viven en las ciudades capitales y en la ciudad de El Alto, piensa que la Policía es la Institución res-

ponsable de la seguridad ciudadana, el 23% opina que deberían ser los gobiernos departamentales o municipales y tan sólo el 2% opina que las empresas privadas de seguridad deberían controlar el crimen y la violencia, esto es un parámetro por el cual se debe entender porque el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012 – 2016, establece que sea esta Institución la encargada de la Seguridad Ciudadana.

Gráfico N° 6: Principales propuestas para reducir la inseguridad ciudadana en % - 2013



FUENTE: Principales resultados de la II encuesta de victimización y percepción - 2013.

Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.

Los resultados de la encuesta muestran que el 42% piensa que debería haber mayor presencia policial, pero el 12% opina por mayor incidencia en medidas estructurales y relacionadas con los factores de riesgo, como mayor educación y la disminución de los niveles de desocupación. El 31% sugiere terminar con la corrupción en la Policía o cambiar el funcionamiento del Órgano

Judicial, pero solamente el 4% opina que la inseguridad es un tema que concierne a todos los ciudadanos y que las campañas de información podrían ayudar a reducirla.

DISCUSIÓN

Como efecto de los resultados descritos y analizados se pretende establecer una correlación y un diagnóstico sobre la Política Pública que se establece en la Ley N° 0264 de 31 de julio de 2012, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida segura”; que tiene por objeto garantizar la seguridad ciudadana promoviendo la paz y la tranquilidad social en el ámbito público y privado, procurando una mejora calidad de vida con el propósito de alcanzar el Vivir Bien, misma que debe ser ejecutada por la Policía Boliviana de esta se desprende el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012 – 2016, donde se desglosa la línea de acción:

- *Constitución del Sistema Integral de Seguridad Ciudadana y modernización de la Policía Boliviana de la cual se desprende el objetivo estratégico:*

Fortalecer las capacidades técnicas y operativas de la Policía Boliviana y articular a las entidades estatales nacionales y subnacionales, instituciones y organizaciones de la sociedad civil en las tareas de seguridad ciudadana.

Esta a su vez referida a la acción estratégica de actualización, entrenamiento y especialización del personal policial de acuerdo al perfil situacional, poblacional y delictivo de la jurisdicción de cada Departamento.

Específicamente el indicador referido a los programas de formación y capacitación implementados en las Unidades Académicas de la Universidad Policial “Mcal. Antonio José de Sucre”, que toma en cuenta las siguientes especialidades en lo referido a orden y seguridad, régimen penitenciario, tránsito y vialidad, investigación criminal, policía forestal y medio ambiente además de la temática de violencia intrafamiliar a Policías.

Como se puede apreciar este proceso guarda una relación estrecha entre la percepción ciudadana que se tiene con relación a la corrupción en la temática de seguridad ciudadana y la política pública referida a la Constitución del Sistema Integral de Seguridad Ciudadana y modernización de la Policía Boliviana a partir del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012 – 2016.

“El análisis neoinstitucional tiene varias ventajas en el análisis de la corrupción y en la formulación de estrategias eficaces”(Boehm & Graf Lambsdorff, 2009), esto demuestra la relación existente entre una y otra variable del presente ensayo, además *“cuando Nohlen (2003) indica que “el contexto hace la diferencia”, está queriendo destacar la importancia de los factores contextuales en el análisis institucional, dado que nunca un acontecimiento social o político se presenta aislado, sino que se encuentra inserto en una situación histórica concreta y, por tanto, está en una interacción compleja con una multiplicidad de factores de diversa naturaleza (históricos, políticos, sociales, económicos y culturales)*(Del Campo, 2012).

Por lo cual el Estado tiene un enorme trabajo a desarrollar en este sentido, puesto que debe ser una tarea fundamental el realizar cambios profundos, desde sus poderes y órganos de gobierno,

que deben involucrar incluso modificaciones en el ámbito de la justicia, enfocando y estableciendo que la política criminal es la manera como la colectividad reacciona organizadamente, frente a las acciones de inseguridad ciudadana en el índole delictuoso y que amenazan su cohesión y/o su desarrollo armónico, como esencia fundamental de la vida organizada en sociedad.

Sin duda existen expectativas y problemas vinculados al desarrollo social, económico y político de nuestra sociedad. No obstante, uno de los desafíos más urgentes en materia de seguridad de las personas, más allá de su fundamento y deber ético y político, es superar una visión reductora que la subordina solamente a la operación policial y legal del Estado y sus órganos, en respuesta a la exigencia social. Esto es, una de las claves para abordar mejor el problema es dejar de examinar la seguridad desde una perspectiva unidireccional y abordarla desde la ciudadanía, tanto a la hora del diagnóstico como en el momento del diseño e implementación de estrategias de solución.(Burgos V. & Tudela P., 2002).

La disciplina que estudia esta faceta del control social recibe, igualmente, el nombre de política criminal. Es tarea de esta disciplina, no sólo la descripción de la reacción social contra la delincuencia, sino también determinar los lineamientos que deberían seguirse a fin de lograr una mayor eficacia, esta expresada generalmente en normativa legal.

Sólo superando la concepción tradicional de la seguridad podemos aspirar a una política criminal que sea humanista, histórica y democrática. Para esto, por supuesto, se requiere también de una sociedad profunda y totalmente democrática; pero, políticamente informada de sus derechos.”(Dobles, 2013).

Por esto, se ha considerado que la política criminal se presenta bajo dos aspectos:

1. Como una disciplina o un método de observación de la reacción anticriminal; tal como es, efectivamente, practicada.
2. Como un arte o estrategia de lucha contra la delincuencia; elaborada a partir de los datos y enseñanzas aportados por la observación objetiva.

“Para mejor comprender la importancia que tiene la política criminal en la sociedad, diremos que ésta comparte como sustrato base el de ser una política pública referida a un ámbito determinado del conflicto social y opera cuando el estado decide como alternativa el otorgarle al fenómeno específico la categoría de delito y a la persona que lo comete la calificación de delincuente. El Estado debe desarrollar otras estrategias para su superación, sea mediante directrices políticas generales (mega políticas públicas)” (Juárez Bribiesca & Medina Ramírez).

La política criminal es, en consecuencia, una parte de la política jurídica del Estado, la que a su vez es fundamental para la elaboración de estrategias propias de las políticas públicas y que deben permitir como finalidad el desarrollar una convivencia pacífica en cuanto al bienestar de la comunidad.

Por eso es importante el poder realizar un análisis sobre una realidad determinada que en este caso se refiere a la variable de políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana, que pasan ahora a ser prioridad en cuanto a tratar de hacer más transparente y eficiente las actividades propias de la Policía Boliviana en

este proceso y tratar de esta manera de cambiar la percepción que se tiene en la sociedad sobre la corrupción como elemento que destaca entre otros para la poca credibilidad Institucional, para este ensayo se parte de los siguientes elementos que permiten sostener esta afirmación.

“La constitución debe definir expresamente un concepto de seguridad ciudadana, enmarcado dentro del más amplio concepto de seguridad humana. Por supuesto, con las limitaciones que ponen los derechos fundamentales, pero según la nueva concepción propuesta por la criminología crítica, en la que se incluyan los riesgos y daños que sufren mujeres y niños en el sector privado, los atropellos policiales, los delitos ecológicos, los de corrupción y concusión, y las desviaciones criminales en el interior de órganos civiles y militares del Estado.

En una teoría correcta de la constitución de los estados sociales de derecho, el concepto de la política social corresponde a una concepción integral de la protección y de la seguridad de los derechos, y tienen la misma extensión normativa que el campo de los derechos económicos, sociales y culturales en su integridad. Es fundamental no caer en el engaño de criminalizar la política social, con políticas específicas hacia poblaciones vulnerables por su posible peligrosidad, siendo concebidos estos grupos sociales como objeto y no sujetos de derechos, típica concepción de las políticas de la reacción social y la llamada nueva prevención.”(Dobles, 2013).

Como se puede apreciar una posición se refiere a la teoría basada en que la seguridad ciudadana representa los valores y prioridades que se propone alcanzar un Estado pero no deja de lado el que son consecuentes con los objetivos que se traza también

el sistema político y que por ende son también utilizados para un sistema de dominación y control.

Por otro lado podemos apreciar la siguiente postura que alimenta el debate a este respecto; *“la constitucionalización de los derechos fundamentales de las personas, genero un desequilibrio entre: ejercicio del poder (tradicional) derechos y libertades de las personas (derechos humanos), la concepción tradicional del orden público que se superpuso con la novísima finalidad fundamental el orden interno; por lo que se soslayo su sistematización.”*(Cabanillas Chavarry, 2009), poniendo de lado que deba ser utilizada la seguridad ciudadana en beneficio del sistema político y que debe encargarse exclusivamente del orden público.

También se debe entonces exponer en la discusión los aspectos referidos a analizar el proceso que con lleva a verificar la percepción que tiene la sociedad boliviana con relación al ámbito de la seguridad ciudadana y por supuesto de la Instituciones que son fundamentales en este proceso, de esta manera se puede confrontar la percepción de inseguridad y evaluación de las Instituciones de seguridad ciudadana, referida a la imagen de corrupción de las mismas.

Surge el elemento central de discusión para este caso Acemoglu hace un análisis basado en una concepción referida al porque se desarrollan mejores Instituciones en unas sociedades más que en otras, *“subrayaron la importancia del origen colonial (la identidad del colonizador) y del origen legal sobre las instituciones actuales, y mostraron que los países con sistemas de derecho consuetudinario y las antiguas colonias británicas tienen mejores derechos de propiedad y mercados financieros más desarrollados. North, Summerhill y Weingast (1998) y Landes (1998)*

sostienen que las antiguas colonias británicas prosperaron más que las francesas, españolas y portuguesas debido a las buenas instituciones políticas y económicas y a la cultura que heredaron de Gran Bretaña.”(Acemoglu, Los orígenes coloniales del desarrollo comparativo: Una investigación empírica, 2005).

En todo el análisis profundo que realiza toma en cuenta que el hecho de generar mejores Instituciones en un principio y que hasta la actualidad mantienen esta fortaleza genera a su vez también un desarrollo económico fuerte que es visible en su PIB.

“Hay dos factores básicos que podrían explicar las causas fundamentales de las diferencias en la prosperidad de los países”(Acemoglu, Raíz Histórica: Un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico, 2003), en este sentido hace un análisis profundo basado en indicadores económicos sobre la geografía y las Instituciones que son tomadas en cuenta para explicar las prosperidad distinta de los países.

Estos elementos son los que ingresan en el debate a partir de un análisis de estas percepciones y posterior evaluación de las Instituciones relacionadas a la Seguridad Ciudadana y claro una teoría que verifique o niegue estos aspectos, especialmente enfocados a la concreción en acciones específicas de esta temática en la política pública en el escenario de transparencia que se pretende demostrar en el Estado Plurinacional de Bolivia.

“Como es de conocimiento general, desde tiempos remotos la seguridad fue una necesidad básica del hombre, por su afán de protegerse de las inclemencias de la naturaleza, de los animales y del mismo hombre. En la actualidad, la seguridad se ha conver-

tido en uno de los factores con mayor incidencia sobre la calidad de vida de las personas, por lo que se constituye en una de las principales prioridades de los gobiernos y de las sociedades para lograr su desarrollo.”(Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, 2012).

Claramente se define la incidencia de la seguridad ciudadana en la calidad de vida de las personas y como estas deben ser prioridades en la ejecución de políticas públicas que permitan el desarrollo de la sociedad en la búsqueda del bien común, de ese que tanto preocupaba al mismísimo Platón en “La República”.

CONCLUSIONES

Desde esa perspectiva se puede llegar a entender la importancia de las políticas públicas como ese acuerdo que se da entre el Estado y lógicamente la sociedad en escenarios futuros que traten de dar una imagen más transparente y menos corrupta, esto genera que el Estado en general y la Policía Boliviana en particular tenga un nuevo rol en el sentido de hacerlo más ágil y organizador.

Aquí podemos rescatar el sentido de participación entre estos dos actores, pero el objetivo final de beneficio a la sociedad, claro queda entonces que es un pilar importante que se pueda conocer la percepción de la misma con relación a la temática de seguridad y por efecto su evaluación de las Instituciones que el Estado pone a su disposición para el cumplimiento de este cometido y esto permita el poder verificar las teorías relativas a la institucionalidad y el desarrollo.

“Desde una perspectiva progresista, en el marco de una política de seguridad ciudadana resulta esencial y prioritario pro-

mover un proceso gradual, pero sostenido, de reforma policial que la oriente, fije sus objetivos, permita ir variando la cultura de las instituciones policiales y las adecue a los avances del sistema democrático. Los rasgos jerárquicos, militarizados y los altos niveles de autonomía que aún pueden observarse en muchas de las policías de la región, constituyen serios obstáculos para una real adecuación de estas instituciones en el contexto democrático de nuestros países. Se sabe que ésta no es una tarea fácil, pero no se puede soslayar. Por el contrario, de no acometer este desafío estratégico, cualquier propuesta progresista en materia de seguridad ciudadana enfrentará serias dificultades para una eficaz implementación, especialmente en lo referido a la prevención y participación de la comunidad”(Espinoza Grimalt, 2007).

Cuanto mayor sea el grado del índice de reprobación de la percepción sobre la seguridad ciudadana, tanto mayor será el índice de reprobación a la evaluación de las instituciones encargadas de desarrollar la gestión pública en esta temática y su transparencia en este accionar, ese es un aspecto que se tiene que trabajar con mucha dedicación, de esta manera permitirá el análisis sobre la visión de las teorías del enfoque estructuralista del enfoque dependientista y de la nueva visión institucionalista en el desarrollo de las políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana en la búsqueda de transparencia y lucha contra la corrupción que se pretende dar con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012 – 2016.

“En otras palabras, la responsabilidad del problema del crimen se ha trasladado desde la esfera gubernamental al ámbito público. Sin embargo, es necesario hacer una precisión. Si bien la ampliación de responsabilidades más allá del aparato estatal en los asuntos de la seguridad es efectiva –y también neces-

ria-, ello no puede ser pretexto para que se diluya la indelegable responsabilidad política, que le corresponde al aparato gubernamental, en reportar a la ciudadanía un bien social que, como se ha señalado, es esencialmente público. Puede utilizarse, por ejemplo, en la participación comunitaria, como un mecanismo de desplazamiento de la responsabilidad del Estado en la solución de problemas relacionados con la seguridad pública.”(Espinoza Grimalt, 2007).

Esto da lugar a que se pueda tener mayor información sobre el estado del debate en este sentido, pues se adscribe una variable importante a esta temática y está referida a la Policía Boliviana como Institución fundamental del Estado y encargada de efectivizar el tema de seguridad ciudadana con mayor transparencia y con muestras claras de una labor más efectiva pero a su vez también de una responsabilidad mayor de cambiar la percepción de corrupción en la cual hoy se encuentra.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. (2003). Raíz Histórica: Un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico. *Finanzas y Desarrollo*, 27-30.

Acemoglu, D. (2005). Los orígenes coloniales del desarrollo comparativo: Una investigación empírica. *Revista de Economía Institucional*.

Boehm, F., & Graf Lambsdorff, J. (2009). Corrupción y anticorrupción: Una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, 45-72.

Burgos V., J., & Tudela P., P. (2002). Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una

política pública. En F. Carrión, *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO Rispergraf.

Cabanillas Chavarry, M. (2009). Seguridad Ciudadana, Políticas de Estado, retos y desafíos. *La finalidad del Estado es el Orden Justo, existiendo este, los demás se cumplen por añadidura*. Lima: Santo Tomás de Aquino.

Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. (Marzo de 2012). *Seguridad Ciudadana en Bolivia*. Recuperado el 8 de Marzo de 2015, de Boletín informativo - Unidad de análisis legislativo: http://www.cepb.org.bo/boletin_informativo/Marzo/Boletin_Marzo.pdf

Del Campo, E. (2012). Instituciones y gobernanza en América Latina: La continuidad de las reglas informales. *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Homenaje a Joan Prats*, 191-210.

Dobles, P. (2013). Pensar en una política criminal para la seguridad humana. En C. Barreira, J. Tavares dos Santos, J. Zuluaga Nieto, R. González Arana, & F. González Ortiz, *Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana*. México: UAEM.

Espinoza Grimalt, H. (2007). *Hacia una visión político progresista en Seguridad Ciudadana*. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2013). *Compendio Normativo de Seguridad Ciudadana*. La Paz: Trama.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2012). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012 - 2016*. La Paz: Ministerio de Gobierno.

Fundación Konrad Adenauer - Asociación Boliviana de Ciencia Política. (2014). *LA CALIDAD DE LA DEMOCRACÍA EN BOLIVIA - 2013: Percepción y evaluación de los Actores*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.

Gallo, P. (2011). Descentralización y desconcentración: ¿Excepciones a la improrrogabilidad de la competencia. *Intituto de investigaciones jurídicas de la UNAM*, 70-71.

Juárez Bribiesca, A., & Medina Ramírez, M. A. (s.f.). *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado el 8 de Marzo de 2015, de [www.juridicas.unam.mx: http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/18/jec/jec8.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/18/jec/jec8.pdf)

Mesa Gisbert, C. (22 de Junio de 2014). Breve historia de las políticas públicas en Bolivia. *La Razón*.

Ministerio de Gobierno - Estado Plurinacional de Bolivia . (2012). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012 - 2016. La Paz, Bolivia: Artes Gráficas Talita Kumi 7.

Ponce Cumplido, J. (s.f.). La desconcentración administrativa. Estudio teórico-doctrinario. *Revista de Administración Publica*, 115.

Zuluaga Nieto, J. (2013). Conflicto armado, violencia urbana, crimen y política. En C. Barreira, J. Tavares dos Santos, J. Zuluaga Nieto, R. González Arana, & F. González Ortiz, *Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana*. México: UAEM.

Wiracocha

Propuesta de solución a la escasez de agua dulce en el planeta Tierra

“El destino de las generaciones futuras está en nuestras decisiones y acciones, si es que no hacemos nada en el presente, en el futuro con todo derecho los sobrevivientes nos pueden llamar estúpidos”. V.H.Ch

Víctor Hugo Carlos Chávez Serrano¹

Abstract

Se diagnostica la escasez de agua en el planeta tierra, se establecen las potencialidades a ser empleadas en una eventual solución al problema y se plantea una solución para que el agua salada de los mares pueda ser elevada al altiplano boliviano y empleando reflectores solares y su fuerza lumínica se produzca agua dulce separándola de la sal del agua de mar a través de su evaporación y recaptura del agua gaseosa y convertida nuevamente en agua líquida, compensando de esa manera el retroceso de los glaciales para que el agua dulce sea utilizada en el altiplano además de ser conducida a la cuenca del Amazonas y del Plata compensando a su vez la reducción de agua en su curso.

¹ Víctor Hugo Carlos Chávez Serrano es boliviano y ante todo ser humano, es como se considera. Docente de la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública, intelectual especializado en asuntos internacionales y uno de los estudiosos más serios en el tema marítimo.

La propuesta también puede ser empleada en zonas en que existen desiertos por su amplia cantidad de rayos lumínicos solares convirtiendo así el agua salada de los mares en agua dulce que irrigue los campos y con ello se logre reducir o eliminar su escasez, principalmente en los países de extrema escasez que hoy sufren no solo de escasez de agua sino de hambruna.

El otro uso que se puede efectuar de la propuesta es como descontaminante de aguas servidas que pueden ser potabilizadas empleando el mismo sistema de evaporación mediante reflectores solares.

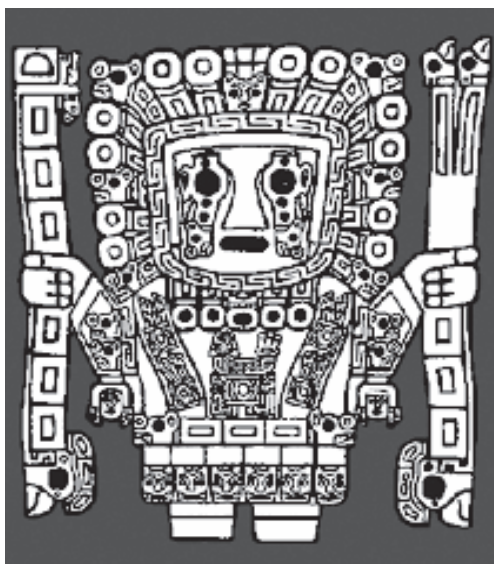


Imagen de Wiracocha

Fuente: Corzón Medina Carmelo, Tesoros Sagrados de Tiwanacu

I. DIAGNÓSTICO

1. El agua dulce escasea en el planeta tierra como efecto del cambio climático; los glaciales tienen retroceso o proceso de derretimiento, los depósitos de agua dulce como los lagos o ríos van reduciendo su cantidad de agua² y también las sequías, ello causa efectos ambientales, sociales, económicos y desde luego políticos que deben ser atendidos por Naciones Unidas, los Estados, las empresas y las personas individuales.
2. Son varios los países en los que se vive con escasez extrema, otros países se encuentran en vías hacia la escasez y los que aún tienen este recurso de la naturaleza se encuentran en la perspectiva de reducir su cantidad.
3. La escasez de agua dulce, si es que no se efectúan políticas de prevención para el corto, mediano y largo plazo será un elemento de discordia que puede conducir a conflictos armados, es por tanto urgente que se pueda diseñar, ejecutar y controlar la ejecución de estas políticas.
4. La escasez de agua no refiere de manera exclusiva a la falta de este elemento para tan solo el consumo doméstico, puesto que esto se puede remediar con tanques de almacenamiento de agua de lluvia³; empero el problema radica que la cantidad de agua solo sería suficiente para el consumo de los hogares, sin prever las actividades de

2 EL DIARIO, 14 de octubre de 2015: “El Lago Poopó desapareció”, titular de apertura.

3 MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA, Programa de Captación de Agua de Lluvia, difundido por canal estatal 7 de Bolivia entre fechas 14 a 20 de septiembre de 2016

la agricultura y ganadería consumen gran cantidad de agua dulce; por otra parte, la escasez de agua se amplía conforme se amplían también los cambios de uso de suelo del planeta tierra pues se van deforestando cantidades de bosques para suplirlas con tierras aptas para la agropecuaria, con ello se generan otros problemas como son los de reducción de productores de oxígeno, como son los bosques y la degradación de los suelos⁴.

5. El retroceso de los glaciales y polos en el planeta, señalan que según las estimaciones medias, todos los nevados del mundo estarán derretidos en no más de 50 años, tal vez menos, dependiendo de la altura a que lleguen sus cumbres; si están por debajo de los 3.000 mns⁵, el derretimiento se estima sea en menor tiempo; ello produce una situación de verdadera desesperación para el ser humano porque si es que no hace nada, verá desaparecer a los glaciales o nevados, es decir la vida misma, sin encontrar otro camino que el de la espera de moribundo.
6. Sin embargo, debiéramos percatarnos que habitamos un planeta cuyo contenido es mayoritariamente de agua, pero es salada, no dulce; he ahí la potencialidad de poder obtener agua dulce para equilibrar o satisfacer la demanda de este elemento empleando como elemento básico el agua salada.

7. La cumbres y declaraciones internacionales de medio

4 VILLANUEVA Jaime, Cambio Climático, presentación efectuada en la UMSA en fecha 31 de agosto de 2016

5 FAO: 2050, la escasez de agua amenaza la seguridad alimentaria. Roma, 2015 en www.fao.org

ambiente⁶, han tenido la característica de por una parte, buscar a los culpables del problema que vive y vivirá la humanidad ante la escasez de agua y tratar de atribuirles que corran con los costos, a ello se denomina “Deuda Ambiental”, por otra parte, los países que contaminan optan por eludir la responsabilidad, mientras tanto, la humanidad en su conjunto, de los que la naturaleza no hace distinción entre ricos y pobres, será dramáticamente afectada por los efectos de la escasez de agua dulce; es por tanto necesario que la propuesta deba ser emitida por cualquier humano que habite este planeta; ello porque no tenemos el derecho de marcar el destino de desgracia de las futuras generaciones por nuestras imprevisiones como seres humanos ricos o pobres. Al final, si los países ricos no quieren ayudar a la humanidad, los países pobres tendrán que ayudarse a sí mismos y también ayudar a los pobres países ricos, por el solo hecho de ser seres humanos.

II. POTENCIALIDADES

1. El planeta Tierra, es predominantemente agua, eso sí agua salada, la estimación que se hace del agua dulce respecto al agua salada es del 3%; por consiguiente el 97% del planeta tiene agua salada de los mares y océanos⁷.
2. A su vez, existen en el mundo grandes territorios desolados o desiertos en que el agua es realmente escasa pero que justamente por ese motivo, durante el día tienen gran

6 ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 14 de junio de 1992

7 BBC de Londres, Planeta Tierra: El Agua Dulce, impreso en Lima – Perú, 2012

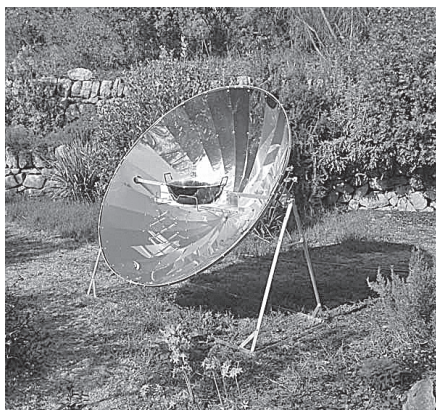
potencialidad lumínica solar; las personas que habitan estos territorios tienen a la hambruna como compañera de sobrevivencia, en esta situación se encuentran países como Somalia, Mauritania, Sudán, Irak, Egipto y otros más⁸, en los que la falta de agua dulce para riego, impide que se puedan efectuar actividades agropecuarias para satisfacer las necesidades, por ello que ante la escasez de agua sobreviene la escasez de alimentos, entiéndase ella por hambruna a la que Naciones Unidas trata de paliar con dotación de ayuda alimentaria pero que siempre será insuficiente porque la demanda es tan grande que no puede ser satisfecha por la oferta de donación y solo podrá ser cubierta con la producción.

3. La luminosidad solar a su vez se hace mucho más fuerte a mayor altura, porque los rayos ultravioleta tienen menor oposición de la atmósfera, puesto que existe una relación inversa entre la altura y oxígeno; es decir que a mayor altura, menos oxígeno. Del mismo modo, el punto de ebullición del agua en las alturas mayores a 3.500 msn es de 88°C, por consiguiente, el agua hierve a temperatura menor que en la costa lo que permite relacionar una menor temperatura con un menor costo en energía para lograr la separación del agua líquida del agua en estado gaseoso o vapor.
4. A menor densidad de la atmósfera por menor cantidad de oxígeno en las alturas existe menos oposición a los rayos ultravioleta, es decir que cuanto más alto se encuentre un territorio, tiene menos oxígeno, pero más rayos ultravioleta; esta es una ventaja de todo altiplano o altura.

8 MAPLECROFT, Consultora Británica, Londres, 2010 en www.gstriatum.com

5. La meseta del altiplano andino, entre la que se encuentra Bolivia tiene esa potencialidad de recibir rayos ultravioleta⁹ y por ello el altiplano es esencialmente escaso en producción agrícola a gran escala, lo mismo ocurre en los desiertos esparcidos en todos los continentes con excepción de los desiertos de los cascos polares que tienen otras características, empero con agua dulce como sistema de riego, la producción se incrementaría a límites insospechados.
6. La tecnología para captar los rayos solares y convertirlos en energía se presenta como complicada para quienes son tomadores de tecnología y aparentemente no pueden construirla, pero recuérdese que la necesidad es la madre de la inventiva humana y por ello es esa una potencialidad del ser humano si es que quiere dar solución a su problema.
7. El conocimiento y la buena voluntad en los humanos, que en algunos casos se pueden desprender del egoísmo que le es natural a la especie, son también potencialidades que pueden contribuir a salvar a todos, tierra, animales, plantas y seres humanos del colapso, en el caso humano nos puede salvar de la guerra del agua que se vislumbra en escala mundial.

9 ALLEN J.M., Atlántida, la solución andina, Latinas Editores, Oruro, 2004



Reflector solar en parabólica

Fuente: elaboración propia

III. PROPUESTA

1. Instalar en los altiplanos y desiertos del planeta, reflectores solares múltiples, hechos de parabólicas recubiertas de espejos u otros elementos reflectores de los rayos solares concentrados en un mismo foco generando así una gran temperatura¹⁰; lo mismo puede obtenerse con reflectores de luz solar dispersos que apunten a un solo punto. Las lupas también pueden ser utilizadas con idéntico propósito. Cuando más grandes los reflectores solares, podrán tener mayor cantidad de luminosidad concentrada y calor con energía solar que es gratuita. Cuando mayor luminosidad, mayor capacidad de cum-

¹⁰ El autor de la propuesta ha elaborado con una Parabólica de 1,80 mts de diámetro un reflector solar de 36.420 espejos de 1 cm de lado que permite altas temperaturas; la ignición de la madera se efectúa en 7 segundos de tiempo

plir labores de generación de calor para hacer hervir el agua y se proceda así a la desalinización o a la limpieza de las aguas servidas.

2. Mediante ductos de tubería y bombas que funcionen con energía solar, captar el agua salada de los mares y elevarlas a los altiplanos o conducirlos a los desiertos. Una vez que el agua salada se encuentre en los altiplanos o desiertos, proceder a su ebullición empleando para ello el calor emergente de la fuerza lumínica de los reflectores solares, convirtiendo el agua líquida en agua gaseosa o vapor; el vapor a su vez, deberá ser capturado y convertido nuevamente en líquido, pero líquido de agua dulce y almacenado en represas para distribución. Bolivia no tiene acceso soberano al mar, pero si se logra transportar el agua salada al altiplano y convertirla en agua dulce podremos salvar las cuencas de los ríos Amazonas y del Plata además de dotar agua al Perú e incluso Chile que tan egoístamente se comportó con Bolivia al no permitirle un acceso soberano al mar, pero que como acto de desprendimiento, el agua procesada en Bolivia puede ser también empleada por los chilenos que pese a su egoísmo y sus diferencias con los bolivianos, no dejan de ser seres humanos. Es por ello importante que Bolivia tenga acceso soberano a las aguas del mar¹¹.
3. Las ubicaciones más favorables de los reflectores solares son los altiplanos, porque permiten desplazar por precipitación el agua dulce obtenida por las cuencas que quedan vacías por efecto del derretimiento de los glacia-

11 CHAVEZ SERRANO, Víctor Hugo y Wilfredo, Proyecto de Demanda Marítima Boliviana, 3ra y 4ta Edición, La Paz, 2011 y reimpressa el 17 de febrero de 2013 en El Diario

les; en el caso de Bolivia, las aguas captadas podrán ir a regar el altiplano, los valles y mantener equilibradas las cuencas de los ríos que desembocan en el Amazonas y en la Cuenca del Plata. En el caso de otros países, el agua captada podrá ser destinada a cubrir la demanda de consumo humano, riego e industria; en esto se debe dar prioridad a los países de extrema escasez de agua Somalia, Mauritania, Sudán, Egipto y otros¹².

4. Las represas de distribución deberán ser emplazadas en lugares que permitan que el agua sea distribuida a los sitios en los que la escasez es extrema en primer lugar, en especial el continente de África sin descuidar los demás lugares, luego en los lugares en los que la escasez es intermedia y por último, las aguas restantes deberán ser direccionadas a los ríos que en época de estiaje reducen ostensiblemente su caudal; esto permitirá incrementar la cantidad de agua y la vida que contienen las corrientes fluviales.
5. Las salmueras podrán ser conducidas mediante canales en los que se podrá repetir el proceso de desalinización hasta que quede únicamente sal, la misma que podrá ser depositada en los salares existentes y aprovechada la sal para consumo humano, animal e industria.
6. Otro uso práctico de los reflectores solares es de limpieza de agua o reciclaje, es el caso de las aguas servidas de alcantarillas e industria, puesto que estas son vertidas sin mayor tratamiento a los ríos que a su vez aguas abajo,

12 FAO, Protección Social y Agricultura, para romper el ciclo de la pobreza rural, Roma, 2015

riegan cultivos contaminándolos, por ello es importante el tratamiento de estas aguas mediante el sistema de evaporación antes explicado.

7. El costo de efectuar estas actividades es la existencia misma de la humanidad, así que todo esfuerzo deberá ser cubierto por Naciones Unidas a través de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO, entidades estatales y hasta empresarios; eso sí; deberá declararse mediante Resolución de Naciones Unidas que el proceso de desalinización y limpieza de las aguas mediante este mecanismo es un Patrimonio de la Humanidad, no susceptible de comercio particular, estatal o de las empresas privadas.



Escasez de agua y pobreza

Fuente: africa-pobreza.blogspot.com

BIBLIOGRAFÍA

Allen J.M., Atlántida, la solución andina, Latinas Editores, Oruro, 2004

BBC de Londres, Planeta Tierra: El Agua Dulce, impreso en Lima – Perú, 2012

Chávez Serrano, Víctor Hugo y Wilfredo, Chávez Serrano. Proyecto de Demanda Marítima Boliviana, 3ra y 4ta Edición, La Paz, 2011 y reimpresa el 17 de febrero de 2013 en El Diario

El Diario, 14 de octubre de 2015: “El Lago Poopó desapareció”, titular de apertura.

FAO, Protección Social y Agricultura, para romper el ciclo de la pobreza rural, Roma, 2015

FAO: 2050, La escasez de agua amenaza la seguridad alimentaria. Roma, 2015 en www.fao.org

Maplecroft, Consultora Británica, Londres, 2010 en www.gstria-tum.com

Ministerio de Medio Ambiente y Agua, Programa de Captación de Agua de Lluvia, difundido por canal estatal 7 de Bolivia entre fechas 14 a 20 de septiembre de 2016

Organización de Naciones Unidas, Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 14 de junio de 1992

Villanueva, Jaime. Cambio Climático, presentación efectuada en la UMSA en fecha 31 de agosto de 2016

Examen descriptivo de los Sistemas de Justicia Electoral en perspectiva comparada: Bolivia, Ecuador y Venezuela

Julio A. Ascarrunz Medinaceli¹

1. Introducción

Maxwell Cameron y Juan Pablo Luna (2011: 13) empiezan la presentación del libro que editaron afirmando, con absoluta claridad, que la historia latinoamericana se ha caracterizado por “la oscilación violenta y frecuente entre regímenes democráticos y autoritarios (...) hasta los años ochenta”; por su parte, Isidoro Cheresky (2007: 19) asegura, en el ensayo introductorio del libro que compila, que la democracia en América Latina está en expansión y reconoce el impulso que las elecciones, especialmente las presidenciales, le han dado; por otro lado, Dieter Nohlen (2004: 139-140) asevera, con total autoridad, que si bien la participación electoral es solamente un aspecto parcial de la participación política, es, al mismo tiempo, el “fenómeno más abarcativo y complejo” de la última. Así, con todo, se asume, de manera obvia, lo esencial que es la dimensión electoral para las democracias a gran escala, más allá de las innovaciones democráticas que se presentan cada vez más alrededor del mundo.

1 Licenciado en Ciencia Política y Gestión Pública (UMSA – Bolivia) y maestrante en Estudios Electorales (UNSAM – Argentina). Ha publicado artículos, ensayos, y capítulos de libro en Perú y Bolivia. Correo electrónico: julio.ascarrunz@gmail.com

Con esto, se tiene clara la importancia de la dimensión electoral en el entendimiento de la democracia y el sistema político (en un sentido general y teórico) y de las distintas democracias y los diversos sistemas políticos (en un sentido específico y empírico), al mismo tiempo, se asume la profundidad y diversidad de temas dentro de la propia dimensión. El presente trabajo tiene, justamente, uno de los temas de la dimensión electoral como objeto de estudio: los sistemas de justicia electoral² en perspectiva comparada, esto con el objetivo de dar cuenta de las diferencias y similitudes de tres sistemas en cuanto a su diseño institucional, relación con otros componentes del sistema político, y, finalmente, si su eficacia depende o no de los aspectos anteriores.

En este sentido, el presente trabajo aborda los sistemas de justicia electoral de tres países de América Latina, más específicamente de la región andina; tres países que han experimentado cambios profundos en la última década, llegando al punto de ser considerados como casos de refundación estatal; tres países que, hasta ahora, mantienen al mismo partido/candidato en el poder desde que se llevaron a cabo los cambios; finalmente, tres países que en el último tiempo han sido gobernados hacia la izquierda: Bolivia, Ecuador, y Venezuela.

Ahora bien, ¿por qué se toman estos tres países para el presente trabajo? La respuesta/justificación no es complicada. Como los tres casos han experimentado procesos de transformaciones institucionales y políticas fuertes, se ha evidenciado una reingeniería de todo el Estado y sus Constituciones, esto ha afectado, también, y como no podía ser de otra manera, tanto al diseño como al des-

2 El sistema de justicia electoral hace referencia al conjunto de medios y mecanismos que se utilizan para asegurar que los actos y procedimientos electorales se ajusten al derecho y garantizar su regularidad corrigiendo errores o infracciones (Orozco Henríquez 2007; Orozco Henríquez et al. 2010)

empeño de los sistemas de justicia electoral. El problema que presentan estos tres casos es que, al haber pasado por transformaciones institucionales, producto de los cambios políticos, en especial de la correlación de fuerzas en los parlamentos, los diseños de los sistemas de justicia electoral y la designación de miembros, como el procedimiento para esto, ahora dependen de fuerzas políticas nuevas y que, en la mayor de las veces y/o casos, son mayoritarias y no necesitan del consenso para su accionar legislativo.

Para cumplir con el objetivo explicitado en líneas anteriores, se recurre a un marco teórico resultante de la mezcla de dos textos de Jesús Orozco Henríquez, uno en autoría individual (2007) mientras que el segundo, para IDEA Internacional, como autor principal pero no único (2010). El primero de los dos trabajos es una reedición y actualización del mismo trabajo presentado en 1998, donde el autor explora en los tipos de contenciosos electorales³ y el diseño en cuanto a designación de miembros, idoneidad y profesionalismo en el cargo, responsabilidades, aspectos financieros, entre otros; por otra parte, el segundo trabajo, elaborado para IDEA, se enfoca más en los mecanismos de prevención, resolución, y resolución alternativa de conflictos electorales, haciendo referencia a los tipos correctivos o punitivos posibles, todo tomando en cuenta los tres ciclos electorales⁴.

La metodología para llevar a cabo todo lo hasta ahora expuesto es estrictamente cualitativa y tiene por fuentes de información la revisión de normativa legal en materia electoral así como bibliografía relacionada al tema, y noticias de hechos trascendentales;

3 El mismo autor expresa la sinonimia entre contencioso electoral y justicia electoral en la delimitación conceptual de su trabajo.

4 El trabajo en sus capítulos siguientes pone atención a los tipos de sistemas de justicia electoral, sin embargo se toma más en cuenta lo mencionado por ser la característica más diferenciadora con el otro trabajo del autor.

con esto se introducen los tres casos a las tipologías a las que pertenezcan y se describen los aspectos más importantes en cuanto a los elementos de los textos de marco teórico, y se evalúa el desempeño de los sistemas en la realidad concreta. Así, se trata de demostrar la hipótesis de la influencia de la realidad político-institucional sobre la justicia electoral y la confianza en los procesos y los organismos electorales, es decir, hasta qué punto la credibilidad de los contenciosos electorales y la resolución de conflictos es perjudicada o potenciada por la correlación de fuerzas que decide el diseño de estos organismos y los miembros que lo componen.

Finalmente, cabe repasar en esta introducción, que este trabajo tiene una primera parte de descripción del contexto socio-político y el institucional; un segundo acápite descriptivo sobre el sistema de justicia electoral en los tres países; una tercera parte evaluativa de esos sistemas en clave comparada; y, finalmente, el trabajo concluye sobre la base de lo encontrado y algunas reflexiones sobre los casos y la agenda de investigación futura.

2. Contextos

Todo diseño institucional responde al contexto en el que se desarrolla producto de una combinación entre la historia vivida por cada país y el presente que experimenta, más allá de cualquier similitud entre los casos. Justamente, Bolivia, Ecuador, y Venezuela han experimentado procesos tanto parecidos como disímiles al mismo tiempo, mostrando diferencias en cuanto al tiempo, principal y más obviamente, y en cuanto a arribo al estado de situación en el que se encuentran ahora producto de una historia social, política, y económica heterogénea.

Bolivia, por un lado vivió su retorno a la democracia (1982) con una Constitución de 1967 y la mantuvo con reformas parciales hasta la aprobación de la nueva Carta Magna en 2009, periodo en el cual se suscitaron algunos conflictos, pero que no interrumpieron ninguna presidencia hasta la de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 y la de Carlos Mesa, su sucesor, en 2004, desde la promulgación de la nueva Constitución, aprobada mediante referéndum, el entramado institucional boliviano se ha modificado con un efecto considerable sobre la política nacional posterior; Ecuador, en cambio, retorna a la vida democrática en 1979 con la promulgación de un nuevo Texto Constitucional y vive periodos muy tensos hasta la Constitución de 2008, periodo en el cual se promulga, en 1998, otra Carta Magna más, se interrumpen tres presidencias (1997, 2000, y 2005), y se vive una crisis económico-financiera (1999) tan fuerte que provoca el cambio de moneda en el país (Basabe Serrano et al. 2010); y, finalmente, Venezuela retoma la democracia como régimen en 1958 con la derogación de la Constitución de 1953 y adopta una Carta Magna nueva en 1961, la cual mantiene vigencia, a pesar de algunas enmiendas, hasta la Constitución Bolivariana de 1999, la cual tiene vigencia hasta la fecha con intentos de enmienda tanto fallidos como exitosos, durante este periodo se observa una calma y estabilidad relativas hasta el intento de golpe de Estado de Hugo Chávez en 1992, su victoria electoral en 1998 y la instauración de la República Bolivariana en 1999 con la aprobación de la nueva Constitución ese año mediante referéndum, desde el primer gobierno de Chávez se puede hacer un recuento de elementos que promueven la democracia (como la ampliación del universo electoral y del interés político, o el fomento de la participación comunitaria) y de otros que se consideran más de corte autoritario (como el debilitamiento de la separación de poderes, el fortalecimiento del personalismo, la violencia verbal, o el control de comunicación), dando cuenta de un modelo híbrido (Calcaño et al. 2011). Así,

tras este brevísimo repaso histórico, es que el trabajo enfoca esta parte de contextos desde el inicio de los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, y Rafael Correa en Ecuador hasta la conformación de los gobiernos y/o parlamentos que promulgaron la normativa electoral vigente, dentro de esto se toman en cuenta los eventos más importantes para la política de estos países.

A finales de 1998, Venezuela pasa por dos procesos electorales que marcarían el rumbo de su historia como se la conoce ahora: las elecciones parlamentarias y subnacionales del 8 de noviembre, primero, y los comicios presidenciales del 6 de diciembre, segundo. El primer evento electoral tuvo como su más grande significancia el hecho de que ninguno de los partidos firmantes del Pacto de Punto Fijo⁵ en 1958 logró mayoría propia en el Congreso por primera vez desde la firma de dicho compromiso; por otra parte, el proceso electoral presidencial dejó como ganador a Hugo Chávez Frías. La combinación del ascenso de Chávez y el desgaste final de los partidos del Pacto de Punto Fijo sentó las bases para poner en marcha las propuestas de Movimiento V República de revolución democrática y de refundación de la República (Molina y Pérez 1999).

Con esa nueva configuración post electoral, Chávez promueve la realización de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), esta medida se aprueba mediante referéndum consultivo nacional

5 “El Pacto de Punto Fijo fue un acuerdo entre Acción Democrática, COPEI y Unión Republicana Democrática en 1958, con el apoyo de los factores sociales de poder y excluyendo al Partido Comunista, mediante el cual se comprometían a conciliar para el sostenimiento de la democracia, y a cooperar con el gobierno resultante de las elecciones de 1958 mediante un programa común y una coalición parlamentaria y ejecutiva. Más allá de sus efectos inmediatos, ha servido como símbolo de la política de consenso, sobre la cual se estructuró desde sus inicios el sistema democrático.” (Molina y Pérez 1999: 29)

llevado a cabo el 25 de abril de 1999 con 87,75% de apoyo, pero con una abstención de 62,35% de la población electoral⁶⁷. Tras esto se llevaron a cabo las elecciones de representantes a la ANC el 25 de julio de 1999 con un sistema electoral que promovía la representación tanto por regiones de manera proporcional, por circunscripción nacional, y, también, con representación especial indígena, lo que derivó, tras una votación con 53,8% de abstencionismo⁸, en una conformación mayoritaria de la coalición afín a Chávez (Polo Patriótico) con 122 miembros de los 131 posibles, dejando a la coalición opositora (Polo Democrático) con 6 representantes, y 3 representantes de las comunidades indígenas. Al cabo de pocos meses de trabajo, se presentó un documento de propuesta de Constitución que debía pasar por aprobación mediante referéndum, este acto electoral se llevó a cabo el 15 de diciembre de 1999, con una participación de 44,37% del padrón, y una aprobación del texto realizado por la ANC de 71,78%. Así, Venezuela hacía efectiva su primera modificación constitucional sin necesidad de una “ruptura fáctica del hilo constitucional como consecuencia de una revolución, una guerra o un golpe de Estado.” (Brewer-Carías 2003: 1-2)

Con una nueva Carta Magna, Venezuela fue a elecciones, tanto parlamentarias como presidenciales, el año 2000, como mandaba el “Régimen de Transición del Poder Público”. Las elecciones presidenciales y parlamentarias, llevadas a cabo el 30 de julio de manera simultánea, tenían por objetivo la formación, entre otros cargos electivos, del Poder Ejecutivo Nacional, que tenía al Pre-

6 Datos obtenidos de la Dirección General Sectorial de Información Electoral del Consejo Nacional Electoral (CNE) de Venezuela: www.cne.gob.ve

7 Los datos son solamente de la pregunta 1: “¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento de una Democracia Social y Participativa?”

8 Datos de la web del CNE.

sidente por un periodo de seis años, y del Poder Legislativo Nacional, que ahora se conformaba por una sola cámara. Los resultados dieron como ganador a Hugo Chávez con el 59,76% del total de votos válidos, y un apoyo parlamentario de más o menos 52% de escaños divididos entre las fuerzas políticas proclives al Presidente.

De ahí en adelante, el país se vio inmerso en un ámbito mezclado entre tensión y estabilidad, donde ocurrieron distintos cambios a la normativa, en especial en materia electoral. Siendo objeto del presente análisis los dos últimos procesos electorales⁹ llevados a cabo en los tres casos de estudio (Presidenciales 2013 y Parlamentarias 2015, en el caso de Venezuela), cabe hacer un salto en el tiempo remarcando solamente algunos hechos importantes a lo largo de este periodo: el Presidente Chávez salió victorioso de tres comicios directamente relacionados con él, el primero siendo el referéndum revocatorio de 2004, segundo, las nuevas elecciones presidenciales de 2006, y tercero el último proceso electoral por la silla presidencial en que participó Chávez, a esto se le puede sumar un cuarto y quinto proceso si se toman en cuenta los referéndums llevados a cabo para la modificación constitucional que le permitiera la reelección con la que se presentó en 2012, el primero de ellos negativo para las aspiraciones del Ejecutivo Nacional, mientras que el segundo, tras incorporar otros cargos electivos subnacionales dentro de la reforma, con un saldo positivo para el Presidente; otro fenómeno, de marcada importancia para el proceso venezolano, tiene que ver con la enfermedad y muerte de Chávez, hecho que provocó la realización de nuevas elecciones.

9 Se consideran como dos procesos, haciendo referencia a la diferencia entre elecciones presidenciales y legislativas, más allá de que en Bolivia y Ecuador estas sean concurrentes, y que en el caso de Bolivia prácticamente no exista separación entre ambos procesos por tener al candidato presidencial encabezando las listas parlamentarias en elecciones.

nes presidenciales en 2013 a las que acudió el Vicepresidente, Nicolás Maduro, como principal candidato oficialista; finalmente, cabe resaltar que el conflicto político en el país se vio agravado por los problemas económicos que hasta ahora acechan al país.

El marco legislativo para los procesos electorales acá estudiados fue promulgado el año 2009, por una Asamblea Nacional controlada por más de dos tercios por el partido oficialista. Las elecciones parlamentarias del año 2005 se caracterizaron por abandono de Acción Democrática de la contienda justificando falta de confianza en el Consejo Nacional Electoral (CNE), así el oficialismo se hizo con la mayoría necesaria para promulgar la normativa electoral cuatro años más tarde. La Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE), promulgada el 31 de julio de 2009, tiene como características del sistema electoral¹⁰ las siguientes: 1) reafirma las competencias del Consejo Nacional Electoral como órgano rector y máxima autoridad del Poder Electoral; 2) instituye un sistema de mayoría relativa para la elección de todos los cargos unipersonales incluyendo la Presidencia; 3) establece la representación proporcional para los cargos legislativos plurinominales con una base de tres diputados nacionales para cada Estado, más el Distrito Capital, y un aumento de representación resultado de la división de la población de cada distrito entre el 1,1% del total de la población del país de acuerdo al último censo de población y vivienda; 4) la proporcionalidad establecida en la Constitución y la Ley se da a partir de listas de dos o tres cargos, dependiendo la cantidad de diputaciones que cada distrito elija, los cargos restantes se eligen de manera uninominal; y 5) se permite la presentación de listas y candidatos en alianzas. Este diseño produjo en las elecciones parlamentarias de 2010 que se reduzca considerablemente el número de fuerzas políticas con represen-

10 Las características del diseño del Sistema de Justicia Electoral son revisadas en el apartado siguiente.

tación legislativa a tres organizaciones donde dos (PSUV-PCV y MUD) fueron muy superiores a la tercera (PPT). Esta correlación de fuerzas se mantuvo hasta las elecciones parlamentarias de 2015 y durante las elecciones presidenciales de 2012 y 2013.

Mientras Venezuela recorrió un largo camino productivo, también, por la ampliación del periodo constitucional de mandato presidencial, Bolivia y Ecuador pasaron por fenómenos constituyentes bastante similares, no sólo en temporalidad. Ecuador ingresa al siglo XXI con una fuerte crisis económica que desencadenó en el ámbito político y, después, en el electoral: en lo económico, Ecuador se vio obligado a dolarizar su economía a fines del siglo pasado producto de una crisis insostenible; en lo político, el país experimentó una seguidilla de gobiernos inconclusos y fuertes protestas sociales; y, en lo electoral, se puede evidenciar una baja participación de la población entre los comicios de 1996 a 2002 con una media de 64,55% en primeras vueltas y de 70,54% en balotajes. Dentro de este escenario, el incremento en la participación electoral de 29,34% con las elecciones de 2006, y las promesas de Rafael Correa parecían dar un nuevo rumbo al destino del país. Por su parte, Bolivia no estaba exenta de problemas, si bien no existió una interrupción de mandato hasta el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, previo al ascenso de Evo Morales, el país no estaba al margen de conflictos sociales; así, pareciera ser que la baja participación electoral hasta antes de 2005 no es el argumento principal del descontento social, ya que las manifestaciones más fuertes de dicho descontento se llevaron a cabo en las calles con protestas enormes y un saldo negativo para los gobiernos de turno¹¹.

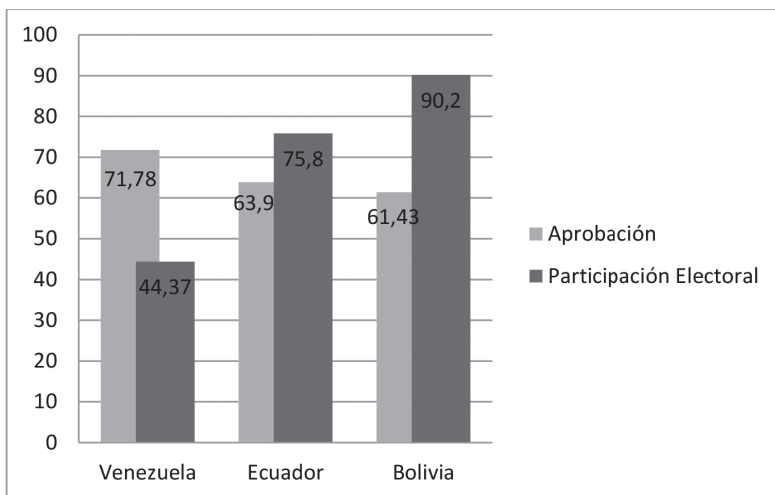
11 Dentro de la gran cantidad de conflictos sociales de la época, resaltan la “guerra del agua” del año 2000 y los conflictos del año 2003 con la “guerra del gas” como el punto más álgido.

Una vez dentro del poder, tanto Correa como Morales, llevaron a cabo procesos constituyentes con algunas características distintas. Mientras que Ecuador aprobó la realización de una Asamblea Constituyente mediante referéndum, Bolivia lo hizo mediante Ley. En el primer caso, el cuerpo colegiado encargado de la redacción de la nueva Carta Magna estaba compuesto por 255 miembros donde el partido oficialista, Movimiento Alianza País, tenía el 61,54% de representación; en cambio, en Bolivia, de una Asamblea de 130 miembros, el oficialista Movimiento Al Socialismo contaba con el 53,73% de la representación. Esta correlación de fuerzas marcaría la dinámica del proceso constituyente, obligando al oficialismo boliviano a consensuar más, por lo que el proceso boliviano tardó más tiempo en concretarse: Ecuador llevó su proyecto de Constitución a las urnas para la aprobación popular mediante referéndum el 28 de septiembre de 2008, mientras que Bolivia, habiendo instaurado antes su Asamblea, realizó su referéndum aprobatorio el 25 de enero de 2009¹²; en ambos casos la aprobación del nuevo Texto Fundamental se realizó con más del 60% de los votos, y una alta participación electoral por parte de la población.

En este punto se puede apreciar la primera diferencia entre los tres procesos constituyentes. Como puede apreciarse en el Gráfico 1, Venezuela aprobó su nueva Carta Magna con un apoyo de casi 10 puntos porcentuales más que Bolivia y Ecuador, sin embargo, la participación electoral de los dos últimos, duplican la registrada en el primer caso.

12 Después de la redacción realizada por la Asamblea Constituyente, y por una serie de conflictos fuera y dentro de la asamblea, la propuesta de Constitución pasó al Congreso Nacional, con una correlación de fuerzas dividida, teniendo al MAS como mayoría en la Cámara de Diputados y a la oposición controlando la Cámara de Senadores; así, el Parlamento boliviano modificó algunos aspectos producto de controversia en la Asamblea Constituyente y presentó el texto que fue a la consulta popular.

Gráfico 1: Apoyo y participación electoral en aprobaciones constitucionales



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo Nacional Electoral (Venezuela), del Consejo Nacional Electoral (Ecuador) y del Tribunal Supremo Electoral (Bolivia)

Al observar al Gráfico 1, pareciera ser que el nivel de aprobación es inverso al nivel de participación, esto es, que donde se aprobó con mayor porcentaje se registró menor participación, y donde se registró mayor participación, se dio el menor porcentaje de aprobación. A pesar de esta hipótesis, la confrontación de la misma excede los propósitos del trabajo, sin embargo, la conclusión útil para el desarrollo del presente texto versa sobre la legitimidad de la aprobación de estos textos, ya que al observar solamente los porcentajes de aprobación, se analiza un panorama engañoso e incompleto, por lo que a partir de un mayor nivel de participación electoral, más allá de los porcentajes de aprobación o rechazo, se establece el compromiso democrático de la

población y su involucramiento con los procesos refundacionales vividos. Así se evalúa la primera fuente de legitimidad en todo el proceso de cada país, bajo la premisa de que una alta legitimidad con el (nuevo) sistema reduce los conflictos, en especial electorales, o, por lo menos, hace más tranquila su resolución, dando, en última instancia mayor credibilidad a los organismos y los procesos electorales.

El marco jurídico que reguló los último procesos electorales, dejando de lado la ley de reforma del año 2012 que no toca el diseño institucional, fue elaborado por la Asamblea Constituyente, la cual asumió la función legislativa durante la elaboración del nuevo Texto Constitucional; esta normativa, denominada Código de la Democracia, contemplaba, entre los aspectos relacionados al sistema electoral, elementos como: 1) el reconocimiento del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral como los órganos rectores de la Función Electoral; 2) existe un distrito nacional para la elección de Presidente y de 15 asambleístas nacionales, y se eligen los demás representantes con una base de dos miembros por provincia o distrito metropolitano, más un representante cada 200 mil habitantes; 3) las listas son abiertas; 4) la fórmula para la elección presidencial es de mayoría calificada, es decir que si ningún candidato supera el 50% de votos, puede adjudicarse la presidencia si tuviera más de 40% y una diferencia de por lo menos 10 puntos porcentuales con el segundo; y 5) los asambleístas son designados a partir de representación proporcional mediante método de cociente. Esta correlación de fuerzas se mantuvo hasta las elecciones de 2013, sin embargo la normativa sufrió algunas modificaciones el año 2012, donde se reformaron algunos aspectos puntuales sin tocar el diseño institucional descrito.

Por último, en cuanto al caso boliviano se toman en cuenta las elecciones generales de 2014. La normativa que reguló la competencia fue la Ley de Régimen Electoral, promulgada el año 2010 por la reciente Asamblea Legislativa Plurinacional instaurada tras los comicios de 2009, donde el oficialista MAS logró hacerse con el 68% del total de representantes, hecho que le dio el control para promulgar esta y otras leyes sin necesidad de apelar al consenso con otras fuerzas políticas. Con ese escenario, la normativa electoral boliviana tenía algunos rasgos, de sistema electoral, con los siguientes aspectos: 1) el máximo organismo con competencia en materia electoral es el Tribunal Supremo Electoral como cabeza del Órgano Electoral Plurinacional; 2) la elección de Presidente se realiza en circunscripción única que es la agregación de los distritos departamentales y de los asientos electorales en el exterior, y para la adjudicación del cargo es necesaria una fórmula igual a la ecuatoriana, es decir superar el 50% o alcanzar el 40% con una diferencia de al menos 10 puntos sobre el segundo; 3) la Asamblea Legislativa aumentó su tamaño en la Cámara de Senadores de 27 a 36 miembros, los cuales se eligen por el método D'Hondt de representación proporcional; 4) por su parte, la Cámara de Diputados se mantuvo en número, pero se estableció una representación nacional para pueblos indígenas de 7 miembros y se mantuvo la lógica de diputaciones uninominales y plurinominales por departamento; y 5) se mantuvieron las listas cerradas y bloqueadas encabezadas por el candidato presidencial. Esta normativa está vigente hasta el día de hoy.

Tras este repaso fugaz sobre algunos contextos de los tres países, se puede entrar al siguiente punto descriptivo de los sistemas de justicia electoral, para lo cual no solamente se toma en cuenta quién(es) tiene(n) la competencia de resolución de conflictos electorales en primera o última instancia, sino también, y en consonancia con el punto expuesto en este apartado, cómo se

conforman esas instancias y qué correlación de fuerzas fueron las que lo conformaron.

3. Diseño institucional de los SJE

Para este apartado, como ya se estableció en la introducción, se utiliza una mezcla de dos trabajos que teorizan sobre los sistemas contenciosos electorales. Así, esta parte, siguiendo los textos de Jesús Orozco Henríquez (2007 y 2010), se enfoca en la descripción de: a) los organismos encargados de la justicia electoral, estableciendo qué tipo de contencioso tiene cada caso (administrativo, jurisdiccional, o mixto), el nivel de independencia o autonomía y la forma de designación de los miembros; y b) los mecanismos de resolución de conflictos electorales (RCE), sean de prevención, resolución, o resolución alternativa, atendiendo a las clases de mecanismos, los tipos de actos impugnables, la legitimación para interponerlos, y los plazos que se manejan.

En cuanto al primer punto de esta descripción, el trabajo se adentra al tipo de organismo encargado de la justicia electoral. En el caso de Venezuela, la primera instancia de impugnación es organismo de gestión electoral, es decir el Consejo Nacional Electoral, y sus decisiones agotan la vía administrativa, solamente pudiendo ser apeladas ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia; así el contencioso electoral venezolano se constituye como un contencioso mixto del tipo administrativo y jurisdiccional (Orozco Henríquez 2007). En Ecuador, en cambio, se tiene una sola instancia que puede conocer y resolver los recursos contra actos del Consejo Nacional Electoral y los organismos descentralizados, se trata del Tribunal Contencioso Electoral, el cual emite fallos y resoluciones que se constituyen como jurisprudencia electoral, y son de última instancia e inmediato cum-

plimiento; así, el caso ecuatoriano se muestra como un contencioso electoral jurisdiccional, contemplando un tribunal electoral autónomo sin ulterior impugnación (Orozco Henríquez 2007). Finalmente, en Bolivia se cuentan con dos diseños dependiendo el tipo de acto que se vaya a impugnar, así para la impugnación de resultados electorales se tienen dos niveles de impugnación, el primero es mediante el organismo de gestión electoral más bajo, es decir el Tribunal Departamental Electoral por la vía de los Jurados de mesa de sufragio quienes deben pasar el recurso de apelación contra el acta electoral ante la autoridad departamental en materia electoral, mientras que el segundo nivel es mediante el organismo de gestión electoral más alto, es decir el Tribunal Supremo Electoral, quien tiene la facultad de emitir la nulidad de la resolución del Tribunal Departamental Electoral si así lo decidiere, por último, existe un último nivel al que se apela cuando existe un conflicto de competencias entre el organismo electoral y alguno de sus pares, es decir entre los Órganos del Estado, en ese momento interviene el Tribunal Constitucional Plurinacional; y si se impugna la nominación o registro de partidos y candidatos, se tiene una sola instancia, siendo ésta la del Tribunal Supremo Electoral. Este sistema, a pesar de la dualidad que presenta, se enmarca como contencioso electoral administrativo (Orozco Henríquez 2007).

Cuadro 1: Organismos encargados de la justicia electoral

	BOLIVIA		ECUADOR	VENEZUELA
ORGA-NISMO EN PRIMERA INSTANCIA	Organismo de Gestión Electoral (OGE) en el nivel más bajo (Tribunales Departamentales Electorales)	Organismo de Gestión Electoral (OGE) en el nivel más alto (Tribunal Supremo Electoral)	Tribunal electoral (Tribunal Contencioso Electoral)	Organismo de Gestión Electoral (OGE) en el nivel más alto (Consejo Nacional Electoral)

ORGA- NISMO EN ÚLTIMA INSTANCIA	Organismo de Gestión Electoral (OGE) en el nivel más alto (Tribunal Supremo Electoral)	No aplica en caso de impugnaciones al registro o nominación de partidos y candidatos	No hay impugnaciones ulteriores, el TCE es la última instancia	Tribunal de jurisdicción general (Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia)
TIPOLOGÍA	Contencioso electoral administrativo		Contencioso electoral jurisdiccional con tribunal autónomo sin ulterior impugnación	Contencioso electoral mixto de tipo administrativo y jurisdiccional

Fuente: Elaboración propia en base a datos de International IDEA (www.idea.int), y de las Constituciones de Venezuela, Ecuador, y Bolivia (1999, 2008, y 2009 respectivamente).

En el Cuadro 1 se puede apreciar que a pesar de que los tres países tomados en cuenta en este estudio pasaron por procesos constituyentes y han tenido un camino de liderazgos fuertes, con partidos predominantes, el tipo de contencioso electoral que adoptaron los tres son marcadamente diferentes, contando con cada uno de los grandes ejemplos posibles: contencioso administrativo, jurisdiccional, y mixto.

Ahora bien, entrando al segundo aspecto de esta parte del acápite, es necesario hacer un mayor detenimiento en la forma de elección de los miembros de estos organismos como uno de los aspectos claves de la independencia del órgano mismo y, así, su posible efectividad (o no) en la resolución de conflictos electorales.

En el caso de Bolivia, como existen dos instancias de impugnación, es necesario hacer el repaso en la forma de selección de

miembros de ambas. Por un lado, los Tribunales Departamentales Electorales (TDEs), nueve en total, uno por cada departamento del país, están integrados por cinco miembros cada uno, de los cuales al menos uno debe ser de una nación o pueblo indígena originario campesino, y al menos dos deben ser mujeres; los miembros, denominados vocales, son elegidos tanto por el Presidente del Estado Plurinacional como por la Cámara de Diputados, con participación de cada Asamblea Legislativa Departamental, de la siguiente manera: uno de los vocales de cada Tribunal Departamental es designado directamente por el Presidente del Estado, es decir que designa un total de nueve vocales departamentales; en cuanto a los restantes cuatro vocales por departamento, la respectiva Asamblea Legislativa Departamental, por voto de dos tercios de los representantes, propone una terna por cada uno de los vocales a elegir, estas ternas deben respetar los principios de equidad de género y plurinacionalidad mencionados anteriormente; por último, de las ternas propuestas, la Cámara de Diputados, por dos tercios de votos de sus miembros, elige a las personas que finalmente ocuparán los cargos.

El procedimiento para la selección de los vocales del Tribunal Supremo Electoral (TSE), instancia superior en cuanto a justicia electoral¹³, es parecido, aunque difiere en número y se elimina la participación de las Asambleas Legislativas Departamentales. El TSE se compone de siete vocales, de los cuales al menos dos serán de naciones o pueblos indígenas originarios campesinos, y al menos tres serán mujeres; los vocales electorales del nivel nacional duran en sus funciones por un periodo de seis años, sin derecho a postularse nuevamente para el mismo cargo, de la siguiente manera: el Presidente del Estado elige a uno de los miembros, y la Asamblea Legislativa Plurinacional, conformada por las Cámaras

13 El TSE también tiene las facultades administrativa, registral, legislativas, y disciplinarias.

de Diputados y de Senadores, elige a los seis restantes por dos tercios de votos de sus miembros presentes en la sesión.

Como puede apreciarse, la designación de las autoridades electorales de los dos niveles de decisión sobre impugnaciones electorales son seleccionadas de una forma muy centralizada y otorgándole al Presidente del Estado un poder inmenso al tener la posibilidad de elegir un total de diez vocales electorales distribuidos en los dos niveles; además, cabe señalar, que la Asamblea Legislativa Plurinacional (o la Cámara de Diputados, dependiendo el caso) tiene la tuición de elaborar y aprobar un Reglamento de Designaciones que contiene los criterios, parámetros, y procedimientos de la convocatoria, evaluación y designación. Es por esto que resulta tan importante verificar la correlación de fuerzas y, por ende, la necesidad/capacidad de consensos al momento de designar a las máximas autoridades electorales.

Por su parte, Ecuador, al tener una sola instancia de impugnación, merece la atención completa sobre el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). El TCE tiene como instancia máxima el Pleno, siendo este un órgano colegiado compuesto por los jueces electorales, constituyéndose, así, en la máxima autoridad jurisdiccional. El Pleno del TCE estará conformado por cinco jueces que serán durarán en sus funciones por seis años, debiendo haber una renovación parcial cada tres años, primero de dos de sus miembros y después de los otros tres, siguiendo esa lógica en adelante. Los jueces del TCE como los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE) son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)¹⁴ previa selección mediante

14 El CPCCS es una instancia constitucionalmente reconocida para la promoción y el incentivo del ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, se integra por siete miembros titulares y siete suplentes postulados por las organizaciones sociales y la ciudadanía, y son elegidos por concurso público de oposición y

concurso público de oposición y méritos realizada por una Comisión Ciudadana de Selección (CCS)¹⁵, esta selección será de acuerdo a los puntajes obtenidos por cada postulante en dicho concurso. Los requisitos para la postulación al TCE son tener la ciudadanía ecuatoriana, estar en goce de los derechos políticos, tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país, y haber ejercido la profesión de abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años.

Con este diseño puede apreciarse, a diferencia del caso boliviano, que la designación de las autoridades jurisdiccionales electorales no está sujeta a la correlación de fuerzas parlamentarias, pero sí a la probidad y voluntad de los representantes de la sociedad civil, los cuales tienen un peso equivalente a los representantes del Estado.

Finalmente, en el caso de Venezuela se vuelve a realizar un ejercicio descriptivo doble: primero, sobre la primera instancia de impugnación electoral, siendo ésta el Consejo Nacional Electoral; y, segundo, sobre la última instancia de impugnación electoral, siendo ésta la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia. El primero de los órganos, el Consejo Nacional Electoral (CNE), se compone de cinco miembros denominados Rectores Electorales, los cuales tienen un periodo de funciones de siete años y pueden ser reelegidos por un máximo de dos veces consecutivas. El ente encargado de la designación de los rectores electorales es la

méritos, llevado a cabo por el Consejo Nacional Electoral.

15 La CCS está conformada por diez miembros con delegaciones de la Función Ejecutiva (1), la Función Legislativa (1), la Función Judicial y Justicia Indígena (1), la Función de Transparencia y Control Social (1), la Función Electoral (1), y cinco representantes de las organizaciones sociales y la ciudadanía escogidos mediante sorteo público de los treinta mejores tras el concurso público de méritos.

Asamblea Nacional con el voto de dos tercios de sus miembros, el procedimiento consta de varias etapas en tiempos tanto diferentes como similares, primero, la Asamblea Nacional designa por dos tercios de votos a once Diputados para conformar la Comisión Preliminar encargada de designar a los miembros del Comité de Postulaciones Electorales; la conformación de este segundo Comité consta de 21 miembros, de los cuales 11 son los Diputados que fueron elegidos por la Asamblea Nacional para conformar la Comisión Preliminar, los restantes diez miembros del Comité son postulados por otros sectores de la sociedad civil previa convocatoria publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela y al menos dos diarios de circulación nacional, los sectores de la sociedad habilitados para la postulación son las Facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas de las Universidades Nacionales (al menos tres postulaciones), el Poder Ciudadano con voto unánime del Consejo Moral Republicano (al menos nueve postulaciones), y las organizaciones de la sociedad (al menos tres postulaciones); finalmente, la selección en base a estas postulaciones la toma la Asamblea Nacional por dos tercios de sus votos. Así, la selección de Rectores Electorales termina bajo la responsabilidad de la Asamblea Nacional con la intervención y propuesta de muchas organizaciones y un proceso complejo.

El segundo organismo, que acepta en última instancia las impugnaciones en materia electoral en Venezuela, es la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, el cual se compone de cinco magistrados como todas las salas¹⁶ del Tribunal, con excepción de la Sala Constitucional. Los magistrados, en general, donde se incluyen a los de la Sala Electoral, son elegidos por un periodo único de doce años por dos tercios de la votación de la Asamblea

16 Las Salas que conforman el Tribunal Supremo de Justicia son: a) Constitucional; b) Político Administrativa; c) Electoral; d) de Casación Civil; e) de Casación Penal; y f) la Sala Plena conformada por los magistrados de todas las Salas.

Nacional¹⁷ después de recibida la segunda preselección que consigne el Poder Ciudadano¹⁸ mediante el Comité de Postulaciones Judiciales¹⁹, este comité tiene el deber de escuchar a la sociedad mediante sus organizaciones, en especial los centros académicos en materia judicial. Con esto, una vez más, la Asamblea Nacional termina con la tuición final de la selección de miembros, y, al igual que con el CNE, pasa por un proceso complejo con varias organizaciones proponentes.

17 La votación de la Asamblea Nacional se repite tres veces buscando el consenso de dos tercios, si pasado el tercer intento no se logra dicho consenso, se convoca a una cuarta plenaria en la que se recurre a la mayoría simple para la designación.

18 Forma parte del Poder Público y se ejerce mediante el Consejo Moral Republicano, conformado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República, y el Contralor General de la República.

19 Es un órgano asesor del Poder Ciudadano para la selección de candidatos a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.

Cuadro 2: Procedimiento de selección de miembros

	BOLIVIA	ECUADOR	VENEZUELA
	TDEs	TCE	CNE
FORMA DE SELECCIÓN DE MIEMBROS	Uno de cada 5 miembros elige el Presidente en los 9 TDEs.	Designación por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social previa convocatoria a concurso público de oposición y méritos realizada por una Comisión Ciudadana de Selección	El Comité de Postulaciones Electorales designa los candidatos
	Los miembros restantes son elegidos por la ALP sobre la propuesta de las 9 ALDs		La AN escoge, por dos tercios, de entre los candidatos seleccionados por el Comité
	TSE		SE TSJ
	Uno de los 7 miembros es elegido por el Presidente		El Comité de Postulaciones Judiciales del Poder Ciudadano hace una preselección de Magistrados
	Los restantes 6 miembros son seleccionados por la ALP		La AN decide de entre los preseleccionados por dos tercios de sus votos
TIPO DE ENTE QUE DESIGNA	POLÍTICO	SOCIAL	POLÍTICO-SOCIAL
REQUISITOS DE IDONEIDAD Y PROFESIONALISMO	Título profesional con antigüedad no menor a 5 años	Título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país	No tener adscripción, directa o indirecta, con ninguna organización con fines políticos, ni recibir, directa o directamente, beneficios de cualquier persona o institución que comprometa su independencia (Rector)
	No tener militancia partidaria ni haber sido dirigente o candidato de ninguna organización política en los 5 años anteriores	Experiencia mínima de 10 años como abogado, en la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas	Ser abogado con reconocida honorabilidad y competencia y tener título de especialización, maestría, o doctorado en ciencia jurídica (Magistrado)

Fuente: Elaboración propia

Como ya se ha establecido, los sistemas contenciosos electorales, que contienen en su interior los mecanismos de resolución de conflictos electorales, son de distintos tipos, teniendo uno administrativo, otro jurisdiccional, y uno mixto, sin embargo queda pendiente, y es motivo de la siguiente parte de este acápite, la descripción de los elementos de esta resolución de conflictos electorales, tales como la legitimación para interponer las impugnaciones, es decir quién(es) está(n) habilitado(s) para hacerlo; los plazos de presentación de la impugnación y los plazos para las respuestas o soluciones por parte de los organismos encargados; los tipos de recursos para la solución, en primera, última, o única instancia según el caso; y finalmente, una comparación entre los mecanismos que contemplan los diversos sistemas para elecciones legislativas y elecciones presidenciales.

En cuanto a legitimación de interposición de impugnaciones, existe una similitud entre Bolivia y Ecuador, y una diferencia, no menor, de Venezuela con relación a los otros dos países. Mientras que Bolivia y Ecuador contemplan como actores legítimos para la impugnación a los candidatos o representantes del partido, y el primero de los países mencionados aumenta ese derecho a los partidos como instituciones, Venezuela establece que cualquier ciudadano puede realizar la impugnación. Las diferencias que aquí se observan tienen un fuerte impacto sobre el inicio y el curso de las impugnaciones.

El hecho de que en Venezuela cualquier ciudadano pueda interponer una denuncia sobre algún punto del proceso electoral tiene un doble efecto: uno positivo, abriendo el derecho de impugnación a cualquier persona que crea que sus derechos políticos, o los de más personas, han sido violados, permitiendo un acceso más horizontal y equitativo a la justicia electoral; por otro lado,

existe un efecto negativo que se da al no tener ninguna restricción a la postulación de impugnaciones, lo que puede ocasionar una sobrecarga en el sistema y/o un mal uso de la justicia electoral.

Por su parte, Bolivia y Ecuador muestran efectos negativos y positivos inversos a los expuestos en el caso venezolano. Al tener un sistema permisible de impugnaciones para unos cuantos ciudadanos que son candidatos o representantes partidarios, se evita que hechos comunes puedan ser denunciados por la ciudadanía en general, pero al mismo tiempo evita una sobrecarga de denuncias. Incluso dentro de estos dos casos existen diferencias; Bolivia, al permitir al partido político como institución presentar impugnaciones abre una puerta al control partidario que en determinados casos puede darse por encima de los candidatos y representantes, lo que presumiblemente daría una mayor fortaleza y disciplina partidaria, sin embargo este fenómeno debe ser susceptible de comprobación o negación científica.

Cabe resaltar el hecho de que Bolivia es el único de los tres casos que cambian las posibilidades de quién presenta la impugnación de acuerdo con el tipo de acto pasible de impugnación. Así como se vio que los partidos, representantes de los mismos y candidatos eran los únicos en poder presentar impugnaciones en el caso de resultados electorales, en el caso de la nominación o registro de partidos y candidatos, se abre la posibilidad de impugnación a los partidos y a cualquier ciudadano.

La apertura hacia el acceso a la justicia electoral debe observarse a partir de lo presentado sobre la legitimación de impugnaciones junto al costo (o no) por dicha impugnación. Por la normativa electoral y la base de datos de International IDEA, puede apreciarse que en ninguno de los casos se realiza cobro alguno

por los trámites o las impugnaciones mismas, es decir que el acceso a la justicia electoral es gratuito.

Cuadro 3: Facilidad de acceso a la Justicia Electoral

	BOLIVIA		ECUADOR	VENEZUELA
	R	N		
QUIÉN PUEDE PRESENTAR UNA IMPUGNACIÓN	Candidatos / representantes de partidos	Partidos políticos	Candidatos / representantes de partidos	Cualquier ciudadano
	Partidos políticos	Cualquier ciudadano		
COSTO DEL TRÁMITE	Gratuito		Gratuito	Gratuito

R = Impugnaciones sobre Resultados electorales

N = Impugnaciones sobre Nominaciones de candidatos y partidos

Fuente: Adaptación de la base de datos de International IDEA (www.idea.int)

Apreciando el Cuadro 3, se constata que Venezuela tiene una apertura mayor en el acceso a la justicia electoral, y Ecuador es el caso más cerrado en este tema; Bolivia se posiciona al medio de ambos con una tendencia más hacia un esquema cerrado y más cerca de Ecuador que de Venezuela, pero sobre todo, se destaca la compleja estructura de legitimidad de las impugnaciones de Bolivia a diferencia de los otros dos casos.

Ahora bien, al momento de observar los plazos se debe hacer una diferencia entre los plazos de presentación de la impugnación y los plazos de respuesta del organismo correspondiente; sobre el primer punto, los plazos de presentación, es necesario hacer una separación más, en relación al tipo de acto al que se está impug-

nando, los resultados electorales o las postulaciones de candidatos, y el momento de la impugnación. En el caso de Venezuela, se establecen, para la impugnación de resultados electorales, 20 días como plazo tanto para las elecciones presidenciales como para las legislativas, y, de igual manera, ese mismo plazo desde el descubrimiento del incidente o desde la publicación de los resultados; en cambio, para la impugnación contra nominaciones o registros de candidatos y partidos, este caso establece un plazo de 5 días desde el descubrimiento del hecho que vaya a ser impugnado.

Por su parte, en Ecuador se establece un plazo de dos días desde el anuncio de los resultados electorales en el caso de impugnaciones a los resultados, y un plazo, también de dos días, pero desde el descubrimiento del incidente en el caso de impugnaciones sobre la nominación o registro de candidatos y partidos. En este caso no se diferencia el plazo, sino el tipo de impugnación, ni tampoco varía entre elecciones presidenciales o legislativas.

Finalmente, en Bolivia se dan diferencias considerables entre los tipos de impugnación y el plazo de cada uno de ellos. En cuanto a la impugnación de resultados electorales, el plazo es de dos días desde el descubrimiento del hecho, sin especificar en caso de publicación de resultados, tanto para elecciones presidenciales como para legislativas; y, en el caso de las impugnaciones a las nominaciones o registros de partidos y candidatos, se establece un plazo de máximo 15 días antes de las elecciones, es decir que no hay un plazo posterior al descubrimiento siempre y cuando no sea dentro de las dos semanas anteriores a las elecciones.

Al pasar de los plazos de impugnación a los plazos de resolución se debe hacer el mismo ejercicio diferenciador que se hizo anteriormente. Así, se observa, en el caso venezolano que para

impugnaciones sobre resultados, el plazo máximo para completar todo el proceso de resolución de conflictos electorales, tanto en elecciones presidenciales como legislativas, es de 115 días; en cambio, sobre las impugnaciones a la nominación o registro de partidos y candidatos, se establecen dos plazos diferenciados, uno para elecciones legislativas y el otro para los comicios presidenciales, siendo el primero de 111 días y el segundo de 106 días, como máximo para completar el proceso de resolución de conflictos electorales.

El caso ecuatoriano, por su parte, tiene un elemento singular. Para la impugnación de resultados electorales establece el mismo plazo entre elecciones presidenciales y legislativas, pero en esos dos casos la normativa establece distintos plazos según el tema que se trate, por ejemplo, nueve días para una apelación (dos para que pase del organismo de gestión electoral al Tribunal Contencioso Electoral y siete para que el TCE emita su decisión), dos días si se trata de una petición de anulación parcial de las elecciones, o 30 días para una petición de anulación total de las elecciones. Sobre la impugnación a la nominación o registro de candidatos y partidos, en cambio, no existe tal diferenciación, y el plazo es de siete días para elecciones presidenciales y legislativas.

Por último, Bolivia, en este aspecto muestra una monotonía total. Tanto para impugnaciones a los resultados electorales como para impugnaciones a las nominaciones o registros de partidos y candidatos, y sobre las elecciones legislativas y las presidenciales de ambos tipos de impugnación, el plazo para que se complete la resolución de conflictos electorales es de tres días.

Cuadro 4: Plazos

	BOLIVIA		ECUADOR		VENEZUELA	
	R	N	R	N	R	N
PLAZO DE IMPUGNACIÓN	2 (P) (L)	15 antes de elec- ciones (P) (L)	2 (P) (L)	2 (P)(L)	20 (P) (L)	5 (P)(L)
PLAZO PARA COMPLETAR PROCESO DE RCE	3 (P) (L)	3 (P) (L)	2, 9, o 30 (P) (L)	7 (P) (L)	115 (P) (L)	111 (L)
						106 (P)

Nota: Todos los valores expresan la cantidad en días.

R = Impugnaciones sobre Resultados electorales

N = Impugnaciones sobre Nominaciones de candidatos y partidos

(P) = Elecciones presidenciales

(L) = Elecciones Legislativas

Fuente: Adaptación de la base de datos de International IDEA (www.idea.int)

Como último punto de descripción individual, queda hacer referencia a los mecanismos para restaurar o corregir la violación de derechos políticos que pueden llegar a tomar los distintos sistemas de resolución de conflictos electorales. En Venezuela, las acciones que puede tomar el organismo de gestión electoral que se encarga de la primera instancia de impugnaciones, el Consejo Nacional Electoral, en el caso de elecciones presidenciales y legislativas impugnadas por resultados son: anulación de los resultados o cancelación de las elecciones; repetición de las elecciones; anulación parcial de los resultados o cancelación parcial de las elecciones; y repetición del cómputo de votos. Por otra parte, en cuanto a los recursos en caso de impugnación de nominación, la normativa no especifica qué se puede hacer; lo mismo sucede con la información sobre los recursos de la última instancia de

apelación, la cual se realiza ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

En Ecuador, por su parte, si se toma en cuenta la única instancia, Tribunal Contencioso Electoral, los recursos en caso de impugnación de resultados, para elecciones presidenciales y legislativas, son: anulación de los resultados o cancelación de las elecciones; repetición del proceso electoral; y anulación parcial de los resultados o cancelación parcial de las elecciones. Mientras que en caso de que la impugnación sea por nominación de partidos y candidatos, tanto para elecciones presidenciales como legislativas, los recursos se reducen a la declaración del partido o candidato como elegible o no elegible, de acuerdo a la sentencia final.

Como último caso, analizando Bolivia, se observa que en cuanto a la impugnación de resultados electorales, tanto en la primera instancia, a través del Tribunal Departamental Electoral correspondiente, como en la última instancia, a través del Tribunal Supremo Electoral, los recursos posibles, en elecciones legislativas y presidenciales, son: repetición de la elección, y anulación parcial de los resultados o cancelación parcial de las elecciones. Con las impugnaciones hacia las nominaciones o registro de candidatos y partidos, como se tiene un solo nivel de impugnaciones, la instancia única, en elecciones legislativas y presidenciales, contempla los recursos de declaración del candidato o del partido como elegible o no elegible, y el reemplazo del candidato.

Cuadro 5: Recursos disponibles

	BOLIVIA		ECUADOR		VENEZUELA	
	R	N	R	N	R	N
RECURSOS DISPONIBLES	Repetición de la elección	Declaración del candidato o del partido como elegible o no elegible	Anulación de los resultados o cancelación de las elecciones	Declaración del partido o candidato como elegible o no elegible	Anulación de los resultados o cancelación de las elecciones	
			Repetición del proceso electoral		Repetición de las elecciones	
	Anulación parcial de los resultados o cancelación parcial de las elecciones	Reemplazo del candidato	Anulación parcial de los resultados o cancelación parcial de las elecciones		Anulación parcial de los resultados o cancelación parcial de las elecciones	
					Repetición del cómputo de votos	

R = Impugnaciones sobre Resultados electorales

N = Impugnaciones sobre Nominaciones de candidatos y partidos

Fuente: Adaptación de la base de datos de International IDEA (www.idea.int)

En perspectiva comparada, se observa que Venezuela resulta un caso curioso, ya que se muestra como el país, de entre estos tres, con más cantidad de recursos en el caso de impugnaciones a los resultados electorales, pero, al mismo tiempo, no solamente

el que tiene menos cantidad de recursos en impugnaciones por nominaciones, sino que directamente su normativa no especifica sobre este punto. Dentro de esta misma perspectiva, se aprecia a Bolivia como el caso más permisivo no solo por la cantidad de recursos, sino también por el tipo de los mismos, considerando, en el caso más extremo, la anulación o cancelación parcial y la repetición del proceso electoral en aquellos lugares donde la anulación haya sido efectiva, en cambio, en Venezuela y en Ecuador existe la posibilidad de anulación o cancelación total de los resultados o elecciones; de igual manera, en cuanto a nominaciones, mientras Ecuador solamente contempla la declaración del candidato o del partido como no elegible como sanción, mientras que Bolivia, de nuevo con más permisividad, contempla, además del recurso mencionado, el reemplazo de la candidatura.

A grandes rasgos, y por los elementos descritos en este trabajo, se considera que los tres sistemas de justicia electoral son muy distintos entre sí. Desde el organismo que se encarga de la administración de justicia electoral y la resolución de conflictos electorales, hasta los plazos que cada país contempla para la presentación y la finalización del proceso de resolución de conflictos electorales, pasando por los niveles de adjudicación, los recursos disponibles, y la legitimidad de impugnaciones.

4. La confianza en los organismos y los procesos electorales

Este acápite hace un repaso, a partir de los datos proporcionados por el Latinobarómetro, de la confianza de las personas, en los tres casos de estudio, en el funcionamiento de la democracia, en la institución electoral, y en el trabajo que ésta realiza.

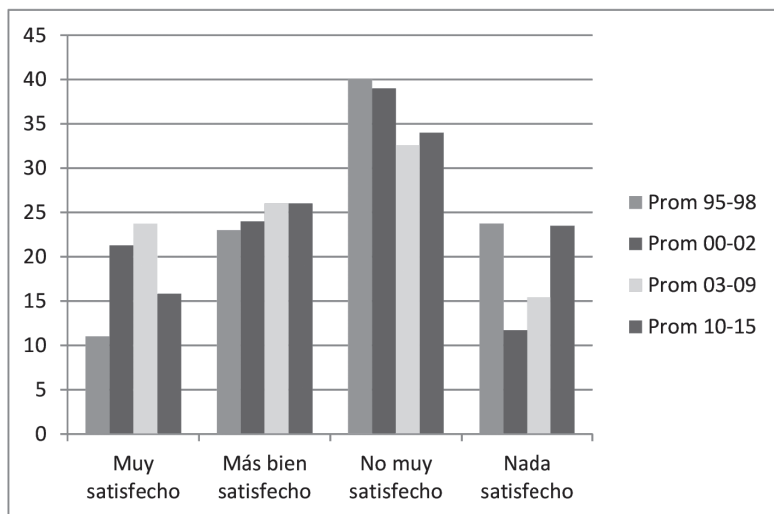
Para el primer aspecto, satisfacción con el funcionamiento de la democracia, es necesario hacer un repaso diacrónico de los tres

casos. Así, en Venezuela, se contempla, primero, un promedio de los valores obtenidos en las encuestas de 1995, 1996, 1997, y 1998, por ser el periodo previo al gobierno de Chávez; segundo, un promedio de los valores de las encuestas de 2000, 2001, y 2002, por ser el periodo de gobierno de Chávez hasta la promulgación de la Ley del Poder Electoral; tercero, un promedio de las encuestas de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, y 2009, por ser el periodo previo a la promulgación de la Ley Orgánica de Procesos Electorales; y, finalmente, un promedio de las encuestas de 2010, 2011, 2013, y 2015, como los datos más recientes.

En cuanto al caso ecuatoriano, se utiliza un promedio de las encuestas de 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, por ser el periodo previo al gobierno de Correa; luego, un promedio de las encuestas de 2007 y 2008, por ser el periodo anterior a la promulgación del Código de la Democracia; y, finalmente, un promedio de las encuestas de 2009, 2010, 2011, 2013, y 2015, como los datos más recientes.

Finalmente, para Bolivia, se utiliza, primero, un promedio de las encuestas de 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, y 2005, por ser el periodo previo al gobierno de Evo Morales; segundo, se utilizan las encuestas de 2006, 2007, 2008, y 2009, por ser el periodo anterior a la aprobación del nuevo Texto Constitucional, de la Ley del Régimen Electoral, y de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional; y, finalmente, se hace un promedio de las encuestas de 2010, 2011, 2013, y 2015, como los datos más recientes.

Gráfico 2: Satisfacción con la democracia en Venezuela

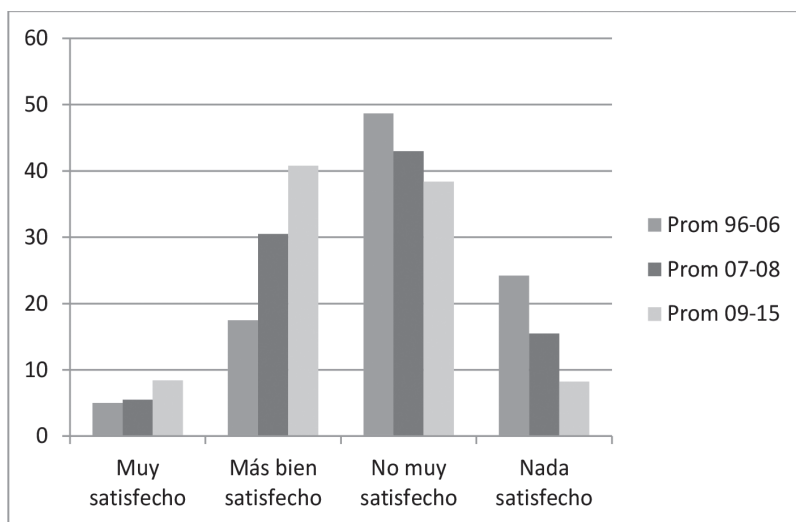


Fuente: Elaboración propia en base a datos del latinobarómetro

Como puede apreciarse en el Gráfico 2, el caso de Venezuela, sobre este aspecto, presenta dos elementos de consideración. La opción de “Muy satisfecho” experimenta un incremento considerable tras la entrada de Hugo Chávez y se mantiene durante la promulgación de la Ley del Poder Electoral, hasta la promulgación de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, sin embargo, es necesario recalcar que el descenso de esta percepción ciudadana no se da producto de la promulgación misma, ya que al observar los datos desagregados, la satisfacción baja recién en la encuesta de 2015. El segundo elemento de análisis, es en relación al polo opuesto, en la opción de “Nada satisfecho” se observa un descenso desde la entrada de Chávez que se mantiene en el tiempo hasta la última serie de datos, pero, nuevamente, este retorno a prácticamente los mismos valores pre Chávez se da recién por los valores de la encuesta 2015 donde el descontento ciudadano pasa de 22%

(2013) a 40% (2015). Finalmente, las otras dos opciones no experimentan muchos altibajos, en especial la opción de “Más bien satisfecho” que ha mantenido casi los mismos valores promedio en todo el tiempo analizado. Tras esto, es necesario afirmar que sería injusto achacar los problemas de la democracia venezolana, o la satisfacción de sus ciudadanos con la misma, estrictamente al diseño institucional electoral, ya que intervienen otros factores como el manejo económico del país y las constantes violaciones a los derechos humanos, sin embargo, es necesario precisar que dichas acciones si bien no son producto directo del diseño institucional, se podrían haber evitado, o al menos atenuado, con un diseño que refleje las preferencias electorales de forma más fiel de lo que lo hace el actual sistema electoral venezolano.

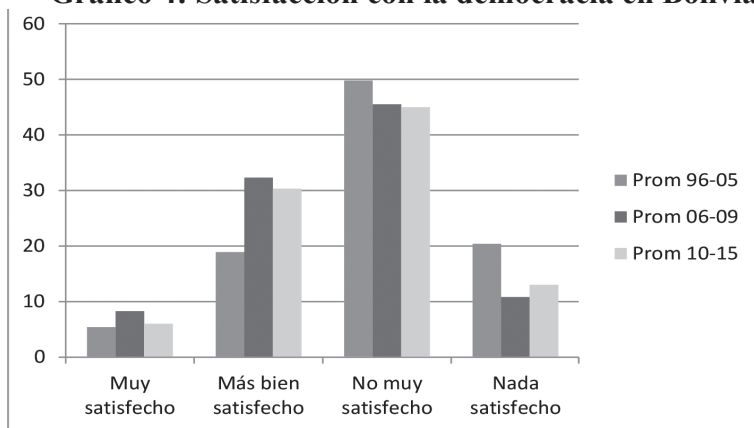
Gráfico 3: Satisfacción con la democracia en Ecuador



Fuente: Elaboración propia en base a datos del latinobarómetro

En el caso de Ecuador, la tendencia es clara: desde la entrada de Correa y más desde la promulgación de la nueva Constitución y la normativa electoral, coincidentes en tiempo, la satisfacción con la democracia ha ido mejorando. La opción de “Muy satisfecho” es la que menos modificaciones sufrió en este periodo, sin embargo, la opción de “Más bien satisfecho” ha incrementado su porcentaje de manera exponencial, siendo la opción más escogida dentro del último tiempo. Por su parte, las negativas hacia la democracia han ido decreciendo bastante, en especial la opción de “Nada satisfecho”; aquí cabe resaltar que la opción de “No muy satisfecho” si bien ha disminuido sus porcentajes, los últimos datos muestran una gran cercanía con su par intermedio positivo, esto muestra una marcada polarización en el país sobre la satisfacción del rendimiento de la democracia. Se puede atribuir la mejora en esta percepción tanto a la entrada de Correa al poder como a la normativa electoral y su funcionamiento, sin embargo, hay que reconocer que sería irresponsable hacer tal afirmación de esta forma tan ligera, por lo que debe ser producto de investigación científica confirmar o rechazar este supuesto.

Gráfico 4: Satisfacción con la democracia en Bolivia

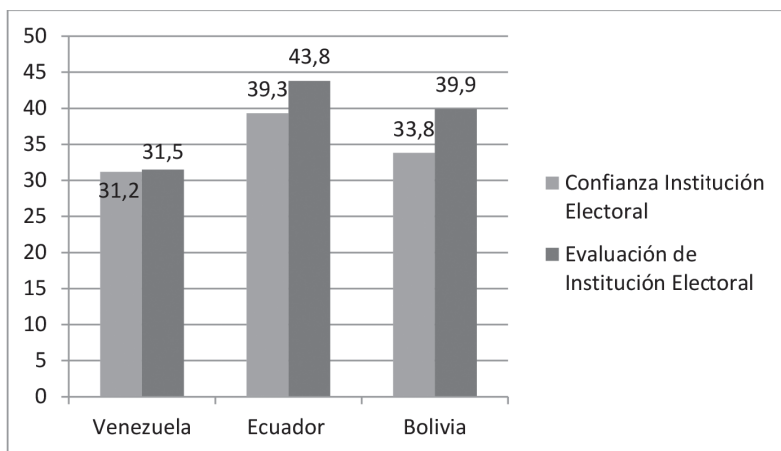


Fuente: Elaboración propia en base a datos del latinobarómetro

Por último, Bolivia muestra una tendencia intermedia a la apreciada en los casos de Venezuela y Ecuador. Si bien la percepción ciudadana de satisfacción con la democracia no muestra una tendencia a la mejoría total, como el caso de Ecuador, tampoco se aprecia un deterioro total tras las mejorías, como el caso de Venezuela. La única opción que muestra una mejoría en los tres periodos es la opción de “No muy satisfecho”, que muestra, aunque no de forma radical, una mejoría en el tiempo; la opción de “Muy satisfecho” muestra un retroceso al punto de partida sobre los porcentajes de satisfacción; finalmente, las otras dos opciones, de “Más bien satisfecho” y “Nada satisfecho”, experimentan un leve retroceso en el último periodo a la mejoría que se apreciaba en el segundo periodo. Con este escenario, se puede deducir un impulso al sentido democrático con la llegada de Morales a la presidencia, el cual se mantuvo al alza tras la aprobación de la nueva Constitución, pero una retracción en la última encuesta de 2015.

En el caso de la confianza hacia la institución electoral y su desempeño, se hace la descripción de la encuesta de 2015 solamente, debido a que no existen datos previos a este año. Para poder utilizar los datos de las dos encuestas señaladas en un mismo gráfico, es necesaria la utilización de categorías positivas y negativas, así de manera genérica, en vez de la desagregación entre “Mucha/Muy bien”, “Algo/Bien”, “Poco/Mal”, o “Ninguna/Muy mal”, en este sentido, la categoría de apreciación positiva se compone por la suma de los porcentajes de las dos opciones más altas, mientras que la categoría de apreciación negativa se compone por los porcentajes agregados de las dos opciones inferiores; se deja de lado los “No sabe” y los “No responde”.

Gráfico 5: Grado de balance positivo del órgano electoral y su trabajo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del latinobarómetro

El primer aspecto que es necesario señalar, es que ninguno de los casos supera el 45 % de aprobación, siendo Ecuador, sobre la evaluación de la institución electoral, el caso más cercano a este porcentaje con 43,8%. En sí, para las dos encuestas, el caso ecuatoriano es el que otorga mejores evaluaciones, y Venezuela es el caso que peor posiciona a la institución electoral y a su trabajo; Bolivia, una vez más, se posiciona al medio de los otros dos casos con una diferencia entre la confianza a la institución electoral, aspecto en el cual se acerca más al polo menos positivo de Venezuela, y la evaluación de esa misma institución electoral, donde se acerca más al polo más positivo de Ecuador. Esto quiere decir que en Venezuela la gente no confía en el Consejo Nacional Electoral y tampoco cree que esté realizando un buen trabajo; en Ecuador, la población tiene una confianza relativa, aunque mayor a los otros dos casos, en el Consejo Nacional Electoral y el Tribu-

nal Contencioso Electoral, pero piensa más que esas instituciones realizan un buen trabajo; por último, en Bolivia, la ciudadanía tiene casi la misma confianza en el Tribunal Supremo Electoral de la que tienen los venezolanos en su institución, pero, al mismo tiempo, cree que este organismo realiza un buen trabajo casi en la misma medida que los ecuatorianos evalúan su institución.

Estas evaluaciones del desempeño de los organismos electorales tienen correlación, en cuanto a tendencias, con la satisfacción de la democracia expresada en la encuesta de 2015. Esto es, que mientras en Venezuela hay una menor confianza y evaluación hacia/de las instituciones electorales, este hecho se traduce en un descontento mayor hacia la democracia; de igual manera, los casos de Ecuador y Bolivia muestran la misma relación posicionando al primero de ambos países como el más contento con su sistema de gobierno y sus instituciones electorales, mientras el segundo de ellos ocupa un lugar intermedio de los tres casos.

5. Conclusiones

Las conclusiones que arroja este trabajo se enmarcan en dos sentidos no opuestos, sino, más bien, complementarios. Primero, se establece una hipótesis producto de lo descrito; posteriormente, y a partir de dicha hipótesis, se proyecta una agenda de investigación futura en relación a la temática y a los casos. La principal hipótesis que se esboza, producto de la descripción de los sistemas de justicia electoral y el panorama de aceptación democrática, es que la forma de designación de los organismos electorales y de las instancias de administración de justicia electoral (en los casos que éstas sean separadas) afecta directamente sobre su desempeño, la percepción del mismo, y por ende el funcionamiento de la democracia en el sentido de que estos organismos son los

encargados de la operativización de la democracia y la protección de la misma y los derechos que pregona. Esta primera hipótesis surge al observar que el caso que se diferencia de manera positiva en cuanto a percepción ciudadana sobre la democracia y sus instituciones electorales, es el mismo caso que se diferencia en cuanto a la selección de miembros del organismo de administración electoral y del organismo contencioso electoral, más aún, esa diferencia gira en torno a que Ecuador, siendo el caso diferente, no designa a esos miembros en una instancia política, sino lo hace en una instancia ciudadana constitucionalmente reconocida.

Ahora bien, esta hipótesis debe ser producto de confirmación o negación con una base empírica más grande. Así la agenda de investigación futura sobre justicia electoral debe empezar a adentrarse a escenarios explicativos más fuertes con una mayor rigurosidad científica y a partir del estudio de más casos para que los resultados puedan ser más legítimamente generalizables y/o tipificados. De igual manera, cada caso debe establecer una agenda de investigación para determinar si tales formas de designación, de mecanismos de resolución de conflictos electorales, y de tipo de sistema de justicia, son los que más colaboren al mejoramiento de la democracia y de su calidad, en especial tomando en cuenta de que estos países han pasado por modificaciones de alguna u otra manera, por lo que se debe repensar la importancia de la tradición jurídica en un caso donde las relaciones políticas, sociales, económicas, y culturales han cambiado, aunque esto no signifique necesariamente dejar de lado completamente dichas tradiciones.

Bibliografía

Ascarrunz, Julio. 2013. *Estudio comparado de los sistemas electorales de los Estados Plurinacionales de América Latina*. Ponencia presentada al XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP): Paraná, Entre Ríos.

Basabe Serrano, Santiago; Pachano, Simón; y Mejía Acosta, Andrés. 2011. “Ecuador: Democracia inconclusa”, en M. Cameron y J. P. Luna (ed.) *Democracia en la región andina*. IDEA Internacional, Instituto de Estudios Peruanos y Plural Editores: La Paz.

Bolivia. 2009. Constitución Política del Estado

Bolivia. 2010. Ley del Órgano Electoral Plurinacional

Bolivia. 2010. Ley del Régimen Electoral

Bolivia. 2010. Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional

Brewer-Carías, Allan. 2003. *Las características del proceso constituyente venezolano de 1999 y su fracaso como instrumento de conciliación política*. Cameron, Maxwell A. y Luna, Juan Pablo. 2011. “El estado de la democracia en la región andina”, en M. Cameron y J. P. Luna (ed.) *Democracia en la región andina*. IDEA Internacional, Instituto de Estudios Peruanos y Plural Editores: La Paz.

Cheresky Isidoro (comp.) 2007. *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Manantial: Buenos Aires.

Ecuador. 2008. Constitución de la República del Ecuador

Ecuador. 2009. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia

Ecuador. 2012. Código de ética de las servidoras, servidores, trabajadoras y trabajadores del Tribunal Contencioso Electoral

Jaramillo, Juan. 2007. “Los órganos electorales supremos” En Nohlen, Dieter et al. *Tratado de Derecho Electoral Comparado*

Merino, Mauricio y Baños, Marco Antonio. 2007. “El servicio electoral profesional” En Nohlen, Dieter et al. *Tratado de Derecho Electoral Comparado*

Molina, José Enrique y Pérez Baralt, Carmen. 1999. “La democracia venezolana en una encrucijada: las elecciones nacionales y regionales de 1998”, América Latina Hoy, N° 21: 29-40.

Nohlen, Dieter. 2004. *La participación electoral como objeto de estudio*. Elecciones, 3: 137-157.

Orozco Henríquez, Jesús. 2007. “El contencioso electoral, la calificación electoral.” En Nohlen, Dieter et al. *Tratado de Derecho Electoral Comparado*

Orozco Henríquez, Jesús. 2010. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. IDEA Internacional: Estocolmo.

Sivina Hurtado, Hugo. 2014. *Repensando el rol de la administración electoral latinoamericana: Hacia una mejor calidad de las elecciones y de la democracia*. Jurado Nacional de Elecciones: Lima.

Thompson Jiménez, José. 2014. *La estructura y competencia de*

los organismos electorales en América Latina: Elemento clave para avanzar hacia la calidad de la democracia. Jurado Nacional de Elecciones: Lima.

Venezuela. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Venezuela. 2002. Ley Orgánica del Poder Electoral

Venezuela. 2009. Ley Orgánica de Procesos Electorales

Venezuela. 2013. Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales

Sitios web de consulta

Tribunal Supremo Electoral del Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia: <http://www.oep.org.bo/>

Tribunal Contencioso Electoral de la Función Electoral de la República del Ecuador: <http://www.tce.gob.ec/>

Consejo Nacional Electoral de la Función Electoral de la República del Ecuador: <http://cne.gob.ec/es/>

Consejo Nacional Electoral del Poder Electoral de la República Bolivariana de Venezuela: <http://www.cne.gob.ve/web/index.php>

Ace Project. Red de Conocimientos Electorales: <http://aceproject.org/>

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA): <http://www.idea.int/es/>

The Electoral Integrity Project: <http://www.electoralintegrityproject.com/>

Latin America Public Opinion Project: <http://vanderbilt.edu/la-pop/interactive-data.php>

LatinobarómetroDatabase: <http://www.latinobarometro.org/>

Las políticas públicas a la boliviana, o las prácticas más comunes de construc- ción de políticas públicas en Bolivia

*¿Cómo podemos pensar en la
manera de salir de un problema,
cuando el problema es la manera
en que pensamos?*

Clive Hamilton

Alessandry Quiñones Vargas¹

Resumen / Abstract

El proceso de construcción de políticas públicas se ha considerado como uno muy especializado, su estudio nace como una preocupación por mejorar la toma de decisiones de los gobiernos de tal manera que se garantice su efectividad y eficiencia. Sin embargo las realidades institucionales, los contextos políticos, económicos y sociales han determinado que se configuren de acuerdo a particularidades y singularidades propias de cada sociedad.

¹ Docente y politólogo titulado con excelencia de la Universidad Mayor de San Andrés (2007), estudios de postgrado: Maestría en Gestión y Políticas públicas de la Universidad Católica Boliviana (2013); Diplomado en Gestión de conflictos Universidad Católica Boliviana (2011) y Diplomado en Educación Superior en la Universidad Mayor de San Andrés (2012).

En Bolivia existe un contexto determinado por la calidad democrática y la pervivencia de prácticas autoritarias, la baja institucionalidad que se refleja en los servidores públicos y las prácticas corruptas, pero además se encuentra un escenario de participación política que ha caído en el descrédito por su cooptación e institucionalización. A raíz de este contexto se han desarrollado prácticas comunes en la construcción de políticas públicas que recaen en la improvisación y falta de planificación, la ausencia de datos y evidencias, así como de una falta de práctica de evaluación.

Ante esa realidad el presente artículo presenta una serie de propuestas para mejorar el proceso de construcción de políticas públicas que parten de la recuperación del rol de algunas instituciones como la Universidad, pero que también plantean la asimilación de consejos actuales sobre las acciones públicas en un contexto redimensionado por las tecnologías de la información.

Palabras Clave: Políticas públicas/ Rol del Estado/ Participación política/ eficiencia y eficacia/

1. INTRODUCCIÓN

Corrían los años finales del siglo XVIII, Inglaterra vivía una situación económica adversa y para remediar esta situación el monarca Guillermo II junto a sus más cercanos colaboradores discutieron la mejor manera de crear nuevos ingresos al erario de la corona que estén acorde a los ingresos de las personas, es decir cobrar más a los que tienen más y por ende menos a los que tienen bajos ingresos.

Se pensaba también que debería ser un impuesto muy simple a la hora de aplicarlo, por lo que decidieron al fin que lo que

se debería hacer era lo siguiente: pagar una cantidad de chelines (shillings) en función del número de ventanas que tuviera una propiedad, este impuesto fue conocido como el **window tax** y popularmente adquirió el nombre de “el impuesto a la luz y el aire”.

Podríamos especular en torno a la lógica del impuesto, varias de las discusiones giraron en torno a cómo determinar el ingreso de las personas sin afectar sus derechos individuales y sin que se llegue a una intervención de sus actividades particulares, así fue que la idea del número de ventanas se impuso bajo la lógica de que si podías comprar una vivienda grande con muchas ventanas, era porque también tenías grandes ingresos.

El impuesto fue calificado como un fracaso absoluto, varias son las circunstancias que determinaron dicho resultado, una de ellas fue la no determinación de externalidades negativas², como el hecho de que muchos ingleses decidieron una medida drástica: tapiar las ventanas, no solo eso sino que gran parte de los dueños de nuevos edificios decidían construir su vivienda con menos ventanas.

A raíz de ello, los edificios apenas contaban con luz solar y peor aún no contaban con demasiada ventilación, dándoles un aspecto lúgubre, lo que probablemente hacía que se empeoren las condiciones de higiene y favoreció la transmisión de enfermedades, sumado a ello algunas de las actividades económicas involucradas fueron afectadas como el sector que comercializaba cristal y otros.

Así que al final no se consiguió el objetivo de recaudar mayores recursos, sino que resulto siendo perjudicial para las preten-

2 Externalidades negativas entendidas como efectos adversos en la implementación de una política pública.

siones del monarca de reactivar la economía, al mismo tiempo los ciudadanos preferían renunciar a la luz solar y al aire antes que pagar un impuesto que consideraban innecesario. Este impuesto dictado en 1969 recién fue derogado en 1851, es decir que tuvo 155 años de vigencia no sin antes haberse extendido su aplicación a Escocia e incluso a Francia³.

El caso detallado sirve de introducción para este artículo porque refleja que las decisiones públicas afectan a las personas y tienen consecuencias sociales, económicas que repercuten en su modo de vida y que además consumen recursos públicos escasos, por lo que la manera en que se toman las decisiones tiene que ser objeto de estudio en post de mejorar su implementación y efectivización transformándose en mejor calidad de vida de los ciudadanos.

En tal sentido, el propósito del presente artículo es observar a las políticas públicas como ese proceso de toma de decisiones enfocadas normalmente en el rol central del Gobierno pero que han supuesto también la participación de la sociedad. Ello es determinante para entender la orientación que ha tenido la formulación de las políticas públicas (**en adelante PP**) en nuestro país y como las prácticas cotidianas han desarrollado una forma “propia” de construirlas determinando una serie de “errores comunes” que minan su calidad y efectividad.

Asimismo, se presenta varios elementos que podría ayudar a mejorar el proceso de toma de decisiones en nuestro país con la idea de que se conviertan en elementos de discusión para la mejora de la calidad de las políticas públicas y cuyo rol fundamental debería recaer en la Universidad e instancias formadoras de los futuros gestores públicos.

3 Presumiblemente este impuesto inspiró a que el Presidente Mexicano Antonio López de Santa Ana en **1858** decretara una contribución de un real por cada puerta, cuatro centavos por cada ventana de las casas.

2. LA CUESTIÓN CENTRAL: EL CAMBIO DEL ROL DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El Estado tal y como lo conocemos ha llegado a concebirse desde diferentes enfoques⁴ y ha tenido un cambio en la orientación de sus acciones, desde su primera forma monárquica absoluta en la que las facultades ejecutivas, legislativas y judiciales se concentraban en una sola persona que además la ejercía normalmente en detrimento de los ciudadanos.

De esa primera etapa mediante revolución incluida el Estado asumirá un rol menos activo y bajo la idea de “dejar hacer dejar pasar” se convertirá en un Estado mínimo que privilegie las reglas del mercado al que no debe intervenir por temor a distorsionarlo. Ante la peor crisis económica financiera mundial (hasta ese entonces): el crack del 29, se terminará por cuestionar el rol del Estado, su casi nula existencia para solucionar los problemas y regular algunas de las actividades será vista como la principal responsable de la debacle.

La necesidad de que el Estado intervenga de manera más efectiva en la solución de la crisis hará que se abogue por un rol más activo y participativo, el fundamento teórico fue encontrado en el pensamiento de Keynes⁵, de esa forma se vio que era necesario un Estado interventor pero que además oriente sus acciones a la

4 Aldo Isuani describe la existencia de 3 enfoques sobre el Estado: Estado como asociación fruto de un pacto social fundante en el enfoque de Hobbes, Rosseau, Locke; el Estado como esfera o dimensión de lo social fundamentado en el pensamiento de Hegel; y el tercero el Estado como aparato para el gobierno, la administración y la coerción cuyos defensores son Marx y Engels. Sobre estos enfoques han surgido nuevas combinaciones y teorías explicativas.

5 Su obra fundamental es la Teoría general del empleo, el interés y el dinero publicada en 1936 y que fue detonante de una revolución en el pensamiento económico.

solución de problemas sociales, no solo debía participar más en actividades que antes no las consideraba necesarias (como la idea de contar con empresas públicas) sino que debía ayudar a ciertos sectores sociales desfavorecidos con programas sociales, de ahí que se le considero como un Estado Benefactor.

Esos nuevos roles asumidos por el Estado requerían que cuente con mayores recursos públicos, pero también con mayor personal, así se fue gestando una burocracia estatal más amplia, junto con ella crecieron los niveles de corrupción y de ineficiencia que pronto pasaron factura a la mayor parte de los Estados. Las exigencias sociales que en un principio parecían garantizar la formulación de “buenas políticas” pronto denigraron en demandas sectorializadas y en muchos casos intransigentes, que orillaron a la toma de decisiones basadas en la presión.

Muy pronto la crisis azotó a la mayor parte de los países y América Latina no fue la excepción, se veía que ese Estado interventor y benefactor fue causante del despilfarro de recursos económicos, un Estado que se imaginaba sin límites se enfrentó pronto a una realidad de escasez. Los niveles de corrupción mancharon la administración estatal desencadenando una enorme desconfianza en la institucionalidad.

En ese contexto fruto del llamado Consenso de Washington⁶ se desarrollaron una serie de consejos sobre el rol que debería asumir el Estado ante esa situación, ese nuevo rol reduciría por completo el gasto en empresas públicas ineficientes y deficitarias, desincentiva la intervención en el mercado privilegiando sus reglas.

6 Este término fue dicho por el economista John Williamson en 1989 que mostraba un paquete de 10 reformas destinadas a los países en desarrollo.

No solo estuvo en cuestión la actuación estatal y el cierre del déficit fiscal sino que también de acuerdo a Luis Aguilar al existir un “déficit de consenso” (Aguilar, 1992:15) se debió entender que la participación social había degenerado en sectorialismo sectario que impedía el desarrollo, por ende muchos de las organizaciones sociales fueron desarmadas y desarticuladas⁷.

Por ende el nuevo rol del Estado lo veía como un ente regulador, en tanto que privilegiaba a empresas privadas como proveedoras de bienes y servicios, los ciudadanos eran vistos como consumidores que participan del mercado y del cual obtienen beneficios. Ese rol regulador se asumía como una posibilidad de “proteger” al consumidor⁸ frente a cualquier intento de abuso por parte del proveedor.

Este cambio de rol no estuvo exento de problemas, bajo la lógica de la terciarización de la prestación de bienes y servicios (o privatización) se dieron procesos de mucha desigualdad, muchas de las Empresas Transnacionales con intereses repartidos por varios países eran mucho más poderosas que los Estados, a quienes terminaban por imponer reglas favorables a sus intereses, de la misma forma las administraciones estatales se veían en desventaja a la hora de regular las actividades y sus llamadas de atención caían en saco roto.

Así fue que poco a poco el Estado perdía un rol protagónico y más aún al desprenderse de la obligación de dotar a la población de varios bienes y servicios públicos, no tardo en generar descontentos sociales de grupos excluidos que se veían desprotegidos

7 En el caso de Bolivia nótese que después de la marcha por la vida en 1986 ingresamos a un periodo de decadencia de la COB.

8 Las superintendencias asumieron ese rol, fundamentalmente las que velaban por la correcta prestación de servicios básicos.

ante las Empresas⁹, Las movilizaciones sociales exigían en el fondo una mayor participación del Estado y una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones.

De ahí que últimamente asistimos a un proceso de cambio del rol del Estado “regulador” a una nueva forma de intervención estatal que busca frenar las desigualdades sociales, pero desenvuelta en un contexto globalizador donde la presencia privada es innegable, así como el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación que modifican el escenario para la actuación estatal ya que plantea nuevos retos a la hora de formular PP.

Esta evolución en el rol del Estado demuestra la importancia de observar a las políticas públicas como un proceso de toma de decisiones enmarcado en una visión del rol del Estado en diferentes etapas de la historia, fue sobre cada paradigma predominante que se han desarrollado las políticas, planes y proyectos.

2.1 Las políticas públicas como proceso

En el escenario descrito en el apartado anterior, es necesario entender que las políticas públicas y su eficacia no fueron algo que preocupará demasiado a las ciencias sociales, para Luis Aguilar el objeto de estudio de las Ciencias Políticas buscaba observar más bien otros elementos como la legitimidad, el funcionamiento del sistema político o los fundamentos políticos de la participación ciudadana. Será la visión de Lasswell (1951) la que brinde un cuerpo teórico al estudio de las PP, para el autor norteamericano la subdisciplina denominada “ciencias de políticas”¹⁰ tenía

9 Este descontento se explica en nuestro país por ejemplo con la Guerra del Agua en el año 200 en Cochabamba.

10 La diferenciación del término publicPolitics y publicpolicies es fundamental para entender la diferenciación de objetos de estudio. Al respecto Mesa señala: “En

como objeto de estudio la eficacia y eficiencia de la toma de decisiones y su fin era conseguir mejorar dichos procesos.

Ante esa visión lasswelliana los primeros estudios destinados a estudiar el campo de las PP observaron como punto central a los tomadores de decisión y las condiciones psicosociales que los rodeaban, los estudios fueron avanzando y diversificando sus preocupaciones hacia otros aspectos que se consideraban como relevantes como la institución y las formas de organización.

Asimismo la visión acerca de lo que se entendería como política pública fue evolucionando, desde una visión más estatocéntrica¹¹ que predominaba en primera instancia se llegó a visiones más modernas que incluyen la participación de otros actores sociales y que no reducen su campo de actuación.

Si bien no es el objetivo del presente artículo es necesario mostrar que existen diferentes visiones acerca de lo que se ha entendido por política pública, una de las definiciones modernas sobre políticas públicas fue desarrollada por Aguilar, para quien: *“La Política Pública es producto de la interacción gobierno –*

inglés se dice publicpolicies, término basado en el significado en esa lengua de la palabra policie que deriva del griego polis y del latín que se refiere a la administración gubernamental o a la conducción de los asuntos públicos. En inglés cuando se habla de política se usa el término politics” (Mesa, 2014:21).

- 11 Algunas definiciones estatocéntricas pueden ser las de Thomas Dye: “[política pública es] lo que los Gobiernos escogen hacer o no hacer”; para Jan Claude Thoenig “el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación». De manera similar, Lynn Lynn, en 1980 define una política como «un conjunto específico de acciones de gobierno que producirán, por su diseño o por otras razones, una clase particular de efectos.». Extraído de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633165006> el 01-08-2016.

sociedad, una obra coproducida por el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia. Es una obra pública y no sólo gubernamental” (Aguilar, 2012:17).

En nuestro país han existido intentos de definir a las políticas públicas¹², una de las más recientes es señalada por Blitz Lozada que menciona al respecto: *“Se trata de decisiones estratégicamente orientadas, asumidas por la autoridad competente según la voluntad política que la motive, para modificar determinadas situaciones considerando su visión de futuro, las necesidades del entorno y según sus propias prioridades, gracias a las que discrimina su atención”* (Lozada, 2013:34).

La definición que utilizaremos para el presente artículo es el propuesto por Raúl Velásquez Gavilanes que señala que: *“Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática”*¹³.

Las definiciones señaladas contienen al menos dos elementos comunes que desarrollare a continuación:

- Ponen acento en la participación de varios actores en la formulación de las políticas públicas y no se centra únicamente en el rol del Estado, este es un aspecto esencial en la evolu-

12 Para Carlos Mesa las PP “pueden entenderse como la puesta en práctica del pacto entre Estado y sociedad. Deben concebirse como el rol del Estado que organiza de manera eficiente sus acciones para conseguir que estas beneficien a la Sociedad” (Mesa, 2014:21).

13 Extraído de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633165006> el 01-08-2016.

ción del entendimiento de las PP, ya que no se puede entenderlas solo desde una visión estatocéntrica sino que comprende la participación social y también de actores privados, esta nueva mirada abre paso a la tomas de decisión más creativas.

- Realzan la idea de que son fruto de un proceso, muchas veces se observa a las políticas como respuestas coyunturales y como soluciones a conflictos, cuando en realidad son mucho más abarcentes y se establecen como acciones sostenidas y que deberían ser el resultado de un proceso planificador.

Entendiendo esas particularidades sobre las políticas públicas es necesario señalar que muchos aspectos de algunas definiciones son teleológicas y se centran en el deber ser de las PP por lo que tienden a no ser utilizables en los estudios científicos que se realicen sobre esta materia.

Ahora bien teniendo en cuenta la especificidad del estudio y la evolución de la definición de las PP, ahora es necesario conocer la heurística predominante en cuanto a su estudio, esto es la manera en que se ha pretendido afrontar su objeto de estudio y al respecto se debe decir que el enfoque predominante de estudio de las políticas públicas señala que estas deben abordarse desde el enfoque procesal.

El referido enfoque señala que la construcción de las políticas públicas pasa por un determinado ciclo¹⁴:

14 Cabe mencionar que no existe un criterio único sobre el número de pasos que debe tener el ciclo, en algunos casos se aumentan otros criterios y otros quitan algunos, sin embargo el presentado es el que más consensos ha generado.

Gráfico 1: El ciclo de las políticas públicas

Fuente: Elaboración propia.

El enfoque procesal ha hecho que cada una de las etapas sea estudiada especializadamente, por lo que cada paso resulta tener características propias y específicas y ser resultado de un procedimiento analítico particular, de esa manera a este conjunto de pasos y al cumplimiento de las recomendaciones se le atribuye la calidad de una PP.

Cabe anotar que se considera también que para que una PP se lleve adelante se requieren:

- Recursos humanos que lleven adelante la PP.
- Recursos económicos que viabilicen la aplicación de la PP.
- Instrumentos jurídicos, que aseguren su cumplimiento.
- Legitimidad del gobierno para que su aplicación sea consensuada (Mesa, 2014).

Cada uno de estos elementos son importantes de determinar a la hora de la construcción de la PP y su análisis también es vital para observar su viabilidad técnica, política y económica.

Si bien este enfoque es el más generalizado ha tenido detractores, principalmente las voces que señalan que su aplicación práctica es imposible en la realidad conflictiva de las instituciones de los diferentes países y que más aún el cumplimiento a cabalidad de cada paso no asegura que se adopte una PP óptima. Al respecto cabe anotar que ningún procedimiento puede asegurar un resultado por sí mismo, existen otros factores que van determinando y direccionando los procesos de toma de decisión.

Esos otros factores que determinan la posibilidad de éxito de las PP serán motivo de análisis para el caso boliviano y resaltaremos que el contexto, político, social, económico, cultural e institucional toman tremenda relevancia a la hora de verificar la calidad de estos procesos.

2.2 El contexto de la formulación de políticas públicas en la Bolivia de los últimos años

La teoría señala que existen una serie de procedimientos y elementos analíticos (Ciclo) que se deben realizar para la formulación de las PP, pero como se ha señalado existen otros elementos que condicionan que muchos de estos pasos no sean aplicados a la realidad cotidiana de un gestor de políticas públicas.

En el caso de nuestro país han existido históricamente elementos que han condicionado que los procesos de construcción de PP sean desarrollados de una manera muy particular, anotaremos algunas de las particularidades que han determinado este contexto:

- ***La calidad de nuestra democracia:*** La época dictatorial y las experiencias traumáticas de lucha por la recuperación democrática son parte de nuestra memoria histórica. Algunos de

esos elementos autoritarios perduraron en plena vigencia del sistema democrático, son variados ejemplos pasados y presentes que muestran un descrédito del Estado de Derecho, el irrespeto a las normas y el manejo discrecional de los órganos del Estado.

Esto además se expresa en una alta carga de personalismos y decisiones unilaterales, lo que significa que se acude muy poco a discusiones sobre alternativas sino se centra en la decisión de la autoridad que es indiscutible e inapelable. Estas prácticas autoritarias no son propias de autoridades gubernamentales sino que se extienden también a muchas organizaciones sociales, instancias cívicas y ciudadanas donde la verticalidad de las decisiones, las dirigencias eternas, la intolerancia y la creación de mayorías artificiales menoscaban su calidad democrática¹⁵.

- **Baja institucionalidad:** Unos de los rasgos que ha caracterizado nuestra vida política institucional es su marcada debilidad, Douglas North (1993) manifestaba que “las instituciones son fundamentales para explicar el nivel de desempeño económico de un país” y esto se refleja en varios aspectos:

a) Servidores públicos: la mayor parte de los servidores públicos no son parte de una selección meritocrática sino que priman otros elementos como el de la afinidad política. Al respecto la carrera administrativa¹⁶ fue dejada al olvido desde hace varios años tanto a nivel central como en los diferentes

15 Cabe anotar que no se trata de una generalización ya que en otras muchas organizaciones sociales sobre todo indígena originaria campesinas aún se práctica la rotación de cargos, la reciprocidad y la lógica de servicio.

16 Proceso de institucionalización de cargos que buscaba frenar la alta movilidad sobre todo en épocas electorales.

gobiernos sub - nacionales. Ni si quiera los procesos para la elección de los cargos más altos del Estado han sido exentos de críticas en sus procedimientos¹⁷.

b) La corrupción como práctica cotidiana: los niveles elevados de corrupción las denuncias acerca de malversación de fondos públicos son una práctica cotidiana en nuestro país, es la historia de los últimos 25 años no superada y latente, este contexto es demasiado vital para entender el descrédito en las instituciones públicas. Pero va más allá se ha naturalizado en las prácticas sociales lo que genera una sociedad hipócrita que por un lado denuncia la corrupción y la condena pero que también la alienta cotidianamente.

La baja institucionalidad medida en un ranking realizado por el Foro Económico Mundial muestra que nos encontramos en el puesto 105 de 148 países, eso señala que aún queda mucho por avanzar y a pesar de que se pueda desconfiar de esta medición es un parámetro que nos permite conocer lo que reflejan nuestras instituciones.

¹⁷ La elección reciente del Defensor del Pueblo y del Contralor General son procesos tachados por la oposición política boliviana como manipulada y dirigida.

Cuadro 1. Posición de Bolivia en el ranking mundial de indicadores de institucionalidad

	RANKING
INSTITUCIONALIDAD	105
1. Instituciones Públicas	104
Derechos de propiedad	129
Protección de propiedad intelectual	98
Diversificación de fondos públicos	72
Confianza del público en los políticos	57
Pagos irregulares y coimas	142
Independencia del sistema judicial	102
Favoritismo en decisiones gubernamentales	45
Despilfarro de gastos del Gobierno	69
Regulaciones gubernamentales	57
Eficiencia del sistema legal	82
Eficiencia del sistema legal en regulaciones	88
Transparencia en políticas públicas	127
Costo empresarial del crimen y violencia	113
Crimen organizado	132
Confianza en los servicios policiales	117
2. Instituciones Privadas	117
Comportamiento ético de las empresas	104
Transparencia en la información empresarial	131
Eficacia de los Directorios empresariales	111
Fortaleza en la protección de la inversión	116

Fuente: Foro Económico Mundial 2013-2014.

- ¿La participación política en una **democracia de alta intensidad**? cuando fuimos testigos del cambio de época en nuestro país Boaventura de Sousa Santos se animaba a señalar que “Los movimientos sociales estarían insertos en movimientos por la ampliación de lo político, por la transformación de prácticas dominantes, por el aumento de la ciudadanía y por la inserción en la política de actores sociales excluidos” (Sousa, 2004:22), esta redemocratización permitiría que se de una forma de democracia participativa que llene de contenido social al Estado. Y aunque el propio autor reconocía que eso era bastante complejo de lograr, las apreciaciones optimistas en cuanto a la participación pueden ser rebatidas considerando en nuestro país el sistemático proceso de cooptación de los movimientos sociales.

Al institucionalizar a los movimientos sociales el contenido social de la participación ha caído de nuevo en descrédito, las manifestaciones espontáneas han sido cambiadas por manifestaciones pagadas y esto no es una crítica solo al gobierno central sino también a todos los demás niveles de gobierno donde el control social y la rendición de cuentas son muestras claras de manipulación sistemática.

Es innegable que se ha expandido el sistema político y que la sociedad ha ampliado sus formas de participación social y que en adelante estas voces y opiniones deben ser incluídas en la agenda gubernamental, eso ya de por sí ha significado un gran avance social, pero tampoco se puede negar que si esa participación no es desarrollada ni gestionadasin ataduras gubernamentales terminará por ser una quimera.

3. LAS PRÁCTICAS MAS COMUNES EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este contexto resumido en solamente tres puntos señalan las características en las que se ha desarrollado la construcción de las PP en Bolivia en los últimos años, es ahora necesario señalar algunas de las prácticas más comunes que se han desarrollado a la hora de formularlas y diseñarlas:

1) *Falta de coordinación en la planificación* se entiende a la planificación como “un aspecto explícito o implícito del proceso de liderazgo en una nación, el cual implica información, interpretación, definición, orientación, anticipación, coordinación y evaluación de una acción sostenida de gobierno” (Ortegón, 2008:53), por lo que es parte inherente del proceso de gobernar y lo más importante es un instrumento de cambio.

De acuerdo a Aguilar gobernar por políticas públicas implica gobernar de acuerdo a un Plan Nacional que articule las demandas e intereses heterogéneos que signifiquen gobernar con sentido público (Aguilar, 1992) en dicho sentido es indudable el nexo fundamental entre la planificación y las políticas públicas porque a través de ella se establecen las prioridades e intereses de una sociedad.

No es un secreto que la planificación no ha sido nuestro principal fuerte en el país, recordemos que antes de 1994 los primeros Planes Nacionales de Desarrollo fueron más de cumplimiento de preceptos legales pero sin ejecución práctica¹⁸,

18 Ameller señala que “las instituciones públicas formularon sus planes estratégicos en forma aislada, para obtener financiamiento y cumplir con sus objetivos, pero no hubo integración institucional, sectorial ni territorial” (Ameller, 2011:6), es más no señalaban programas ni proyectos concretos.

cuando se implementó la planificación participativa en 1994 se territorializó la gestión pública en lo local, se trató de incorporar procedimientos de naturaleza descentralizada y con algunos mecanismos de coordinación intergubernamental.

Durante muchos años el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) buscaba agrupar los planes departamentales, gobiernos municipales y planes de desarrollo municipal de tal manera que sea cada una de estas instancias las que definan sus políticas de desarrollo y asignen recursos públicos, sin mucho éxito por cierto. Recientemente se ha desarrollado un nuevo modelo de planificación que tiene como instrumento principal al Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional (SPIEP)¹⁹, en la que el Estado es planificador, protagonista y promotor del desarrollo.

Si bien la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) establece que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es de cumplimiento obligatorio por todos los actores, entidades públicas y entidades territoriales autónomas, esto no se ha podido efectivizar ya que según Ameller “Aún no se consigue instrumentalizar el proceso de planificación y articularlo a la construcción del Estado plurinacional y autónómico” (Ameller, 2011: 10).

Queda abierto el reto para que el SPIEP pueda adaptarse a un Estado con gobiernos autónomos electos con voto popular

19 El SPIEP se compone de dos subsistemas: el de planificación sectorial y el de planificación territorial. Asimismo pretende articular tres subsistemas: el de planificación del desarrollo, el de inversión pública y financiamiento, y el de presupuesto. Se han establecido los siguientes niveles de planificación: nacional (PND), departamental (PDD), regional (Plan de Desarrollo Regional) municipal (PDM) y de las autonomías indígena originario campesinas (Plan de Desarrollo Institucional).

y que además cuentan con facultades legislativas y jurisdicciones territoriales propias, lo que significa que cada uno de ellos elabora, aprueba y ejecuta el Plan de acuerdo a sus competencias exclusivas, los que deberían estar en consonancia, primero con los intereses de la población a la que representan y segundo en concordancia con los planes del Estado central y de los otros niveles de gobierno.

De esa forma el éxito de la planificación y por ende de la efectividad de las políticas públicas “dependerá del grado de complementariedad que tengan entre sí durante su diseño, elaboración e implementación, así como de la compatibilidad metodológica y de la posibilidad de retroalimentación” (Ameller, 2011:11). Lamentablemente esos grados de coordinación no están siendo desarrollados, los peligros siguen redundando en la imposibilidad de incluir las estrategias de desarrollo locales en las departamentales y que éstas a su vez se reflejen en los lineamientos estratégicos de carácter nacional. Aún con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y la Agenda Patriótica 2025 se puede evidenciar que los efectivos niveles de coordinación son muy bajos, con las respectivas consecuencias de duplicidad de esfuerzos y lo más grave de gasto de recursos, no pudiendo articularse y mucho menos obtener sinergias.

Es decir que la primera característica en el proceso de construcción de PP a la boliviana es la ***falta de coordinación en la planificación***, los planes existen pero su consenso y grados de aplicabilidad dependen de cada nivel de gobierno por tanto si bien las líneas de ejecución presupuestaria exigen un nivel de concordancia estos no son fruto de un análisis sino de incluso procedimientos mecánicos y discrecionales.

2) Exceso de participación, como se mencionaba líneas atrás el proceso de construcción de una PP de calidad debe ser fruto de una acción consensuada y participativa, sin embargo y a riesgo de ser visto como un sacrilegio sostengo que el exceso de participación distorsiona el proceso de toma de decisiones.

Para fundamentar la afirmación es necesario remitirnos a un caso específico: la Ciudad de El Alto, que como todos sabemos está conformada por migrantes aimaras y cuyas características de lucha social son bien reconocidas. Uno de los baluartes de esa movilización es la FEJUVE, que aglutina a más de 700 juntas vecinales de 14 distritos.

Se conoce asimismo que una buena parte del presupuesto que tiene dicho Gobierno Municipal es gestionado por las Juntas, las cuales cada año determinan las obras que se van a realizar de acuerdo a la asignación presupuestaria que les corresponde, queda muy poco a las arcas municipales para poder emprender proyectos de envergadura (llámese servicios básicos, transporte, infraestructura).

Esta estructura está manejando los hilos de la gestión municipal y fue a ella a la que en una primera instancia trato de enfrentarse la actual Alcaldesa, sin embargo aún mantienen una enorme capacidad de bloqueo y movilización. Hasta aquí parece un problema político, sin embargo esto va más allá, las instancias vecinales bajo la lógica de “mi presupuesto, mi POA” están determinando el éxito las políticas públicas municipales y lo hacen de acuerdo a una visión localista en la que solo importa mi calle, mi plaza, mi sede social²⁰.

20 De acuerdo a los mismos personeros del GAMEA en la Ciudad de El Alto existen más “Sedes Sociales” que Unidades Educativas.

La expresión “Alcaldía secuestrada” parece exagerada pero es patéticamente cierta cuando observas que si alguna autoridad pretende tocar los recursos manejados por las Juntas se enfrentará a la movilización popular contra la cual irremediablemente tendrá que sucumbir. Si bien resulta ser un problema de gestión y de presupuesto, el exceso de participación en el cual se otorga demasiado control a las organizaciones sociales sobre la determinación de las políticas públicas puede bloquear una gestión.

Este ejemplo descrito se repite en otras instancias locales y a nivel central, donde la presión, el conflicto y el chantaje se han convertido en los panes de cada día, resulta imposible pensar que algún gestor de políticas públicas pueda realizar todo un proceso analítico de alternativas, de proyección de soluciones cuando tiene en frente a una movilización social.

Resulta clave también entender que un proceso de construcción de políticas públicas requiere de la participación, del consenso social pero esto no es del todo posible, peor aun cuando la gestión institucional se encuentra muchas veces a merced del calor de las movilizaciones que se ha generalizado como forma de obtener respuestas a necesidades o peticiones.

La segunda característica de la construcción de políticas públicas a la boliviana *es entonces su improvisación ante la presión de las movilizaciones y el “poder” que han ganado muchas organizaciones y movimientos sociales resultan verdaderas trabas para la construcción de PP mediante procesos analíticos más desarrollados*, la más de las veces las soluciones vienen ya implícitas en los pliegos petitorios y no se admiten otras alternativas.

Esto ha generado que se entienda a las políticas públicas como respuestas coyunturales a conflictos sociales, lo que haría que tengamos a un Estado que responde y que no tiene la capacidad de proponer.

3) Caminando a ciegas: la ausencia de datos, el año 1999 el gobierno británico conducido por entonces por Tony Blair introdujo una visión “ilustrada” basada en el precepto de que la formulación de “buenas políticas” dependía de que se cuente con información de alta calidad, obtenida de conocimiento especializado que nace de las investigaciones nacionales e internacionales sobre la temática, de datos estadísticos y de opiniones de los stakeholders o beneficiarios. Podría provenir también de ejercicios previos de evaluación de políticas e investigación reciente e incluso fuentes secundarias.

Si bien la idea de Blair no era del todo nueva, centraba su preocupación sobre un aspecto esencial: la elaboración de PP debe estar basada en un diagnóstico cuantitativo y cualitativo sobre una determinada problemática, es decir que se debe contar con datos que justifiquen su formulación. Por tanto, la ausencia de datos y de información sobre alguna problemática, la inexistencia de evaluaciones sobre políticas públicas anteriores y otros datos básicos son elementos que pueden determinar el éxito o fracaso de una política pública.

Con el avance de las tecnologías de la información parece increíble que no se cuenten con datos precisos sobre las problemáticas, sin embargo la realidad boliviana muestra algunas de las siguientes características:

- *Datos obsoletos o inexistentes*, gran parte de las insti-

tuciones han estado avanzando procesos de transparencia pero no ha significado que se pueda obtener datos precisos. Salvando honrosas excepciones la información sigue siendo privilegio cerrado de algunos funcionarios y oficinas, esta falta de práctica de apertura institucional es un nodo central que se debe ir mejorando.

- *Datos contradictorios y rivales*, la información oficial y la de otras fuentes suelen ser contrastables y a partir de ella generar debate, ahí no anida el problema sino que sorprende la discrecionalidad del manejo de datos que genera confusiones, detracciones y desconfianzas que en último caso desinforman²¹.
- *Poco aliento a la investigación*, ni las instituciones públicas ni la Universidad parecen estar coadyuvando a la generación de investigaciones sobre políticas públicas o al menos no se publicitan de tal manera que se constate su existencia. La investigación no está siendo orientada ni alentada, (existen también honrosas excepciones) pero la investigación no es un elemento central para la mayor parte de las instituciones públicas y eso se puede constatar en la observación de sus POAS donde es casi nula su existencia.

Como podemos observar muchas de las decisiones están orientados por inferencias y visiones sesgadas, influye mu-

²¹Cabe recordar el conflicto del Padre Mateo y el tema de la salud suscitado en 2015, los datos gubernamentales insistían que se hacía una inversión mayor al 11,5% por tanto lo acusaban de desinformar y los datos manejados por el sacerdote exigían llegar al 10%, ¿el problema? redundaba en que el Padre Mateo exigía un 10% en relación al Producto Interno Bruto y el gobierno hablaba del 11,5% como el monto destinado por el Presupuesto General del Estado para esa gestión.

cho la decisión personal del político o de las organizaciones sociales lo que no da lugar muchas veces a fundamentaciones técnicas, nuevamente el escenario de acción se reduce al no contar con instrumentos de calidad que permitan la reflexión sobre alternativas.

Por todo ello, la tercera característica de la construcción de políticas públicas a la boliviana es que **no está basada en datos ni evidencias, la mayor parte de ellas carecen de diagnósticos y de evaluaciones previas que las fundamenten y justifiquen.**

- 4) Falta de la práctica de evaluación: políticas sin horizonte temporal óptimo,** de acuerdo a Teresa Martínez la evaluación se constituye un instrumento técnico pero también en una herramienta política “que permite el desarrollo de procesos para la revisión y medición sistemática del estado del problema” (Martínez: 2006:176).

La evaluación tiene una tremenda importancia para el proceso de construcción de las PP, ya que sus resultados “pueden dar lugar a la finalización de la política existente, a la continuidad de la misma o a una nueva política” (Martínez: 2006:176) es decir que determinan el éxito de las anteriores acciones públicas o analiza aspectos de mejoramiento.

Este aspecto ha sido olvidado por la mayor parte de las políticas públicas emprendidas en nuestro país, una buena parte del diseño debería contemplar evaluaciones de seguimiento y evaluaciones de impacto que se realicen cada determinado tiempo. Esta casi nula obligación de realizar evaluación determina que las políticas públicas sean consideradas “ad

eternum", es decir sin una evaluación de su horizonte temporal óptimo.

Las consecuencias son variadas, primero no se tiene registro de los resultados esperados de las políticas, ni el conocimiento cabal del cumplimiento de sus objetivos, peor aún, no sirven de insumo para la creación de nuevas políticas.

Asimismo los esfuerzos para realizar evaluaciones vienen dados por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) que tiene la visión de convertirse en una instancia de Asesoramiento técnico para la elaboración de políticas públicas²². Sin embargo, por su naturaleza responde a los intereses del Órgano Ejecutivo, por lo que se requiere que existan otras instancias externas y académicas que puedan asumir esta labor.

Es así que la cuarta características de la construcción de PP en Bolivia es que **se realizan sin que se proceda de manera sistemática a un monitoreo, ni a mucho menos a evaluaciones ni de seguimiento ni de impacto** y tampoco son tomadas en cuenta en el diseño de nuevas políticas, de tal manera que se establezcan temporalidades óptimas y la posibilidad de modificaciones en el tiempo.

Estas cuatro características mencionadas no son las únicas que determinan la realidad de la construcción de políticas públicas y tampoco resultan ser prácticas exclusivamente desarrolladas en nuestro territorio, pero si configuran una realidad

22 El 2013 publicaron un estudio de evaluación de impacto de la Renta Dignidad que incluye la utilización de instrumentos estadísticos como las regresiones, un esfuerzo muy valioso que debería ser ampliado a otras políticas públicas y cuya realización deba estar descrita en el diseño mismo de la política pública.

particular cuyo análisis permite establecer algunos criterios de mejoramiento de los procesos.

4. PROPUESTAS DE AVANCE EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las propuestas a describirse a continuación son fruto de la experiencia personal y de la reflexión sobre tendencias actuales en la construcción de políticas públicas, se constituyen en elementos de debate:

- ***Focalización y búsqueda de la eficiencia***, esto no es ninguna invención sino una reflexión que sigue siendo muy actual, ya que a contrapartida de muchos deseos de grupos, organizaciones y movimientos sociales²³ la tendencia actual en las políticas públicas refiere a la búsqueda de la eficiencia en las acciones públicas.

En dicho sentido, las universalizaciones podrían resultar utilizadas como base de un discurso en la búsqueda de igualdad, sin embargo ha habido un salto cualitativo de

²³ Léase el argumento utilizado por el asambleísta departamental por Cochabamba Henry Paredes y que fue apoyado por representantes de los padres de familia de esa ciudad, en ocasión de solicitar que el Bono Juancito Pinto sea entregado universalmente: "He presentado el proyecto de Ley denominado Sin discriminación de niñas y niños del bono Juancito Pinto, que propone que estudiantes de los establecimientos privados reciban el bono de 200 bolivianos. Este bono es pagado simplemente a los niños de las escuelas fiscales en desmedro de los que están en colegios particulares, la ley discriminación claramente nos indica que no puede haber discriminación social o por su condición económica" (El Diario, 22-X-2010). Estas peticiones y otras que solicitan el aumento del monto entregado a los niños y jóvenes se siguen escuchando hasta la actualidad.

esta pretendida universalidad a la focalización, es decir a la búsqueda de enfocar la otorgación de beneficios a los sectores más vulnerables.

A decir de Hernández “la utilización de políticas focalizadas es mucho más eficiente frente a una aplicación de recursos de carácter general, que implica un determinado nivel de dispendio de los mismos”, asimismo anota que “pensar que un gasto generalizado es “universal” es inexacto, porque no siempre se cumple necesariamente que los supuestos beneficios lleguen a todos, e inclusive no es infrecuente que precisamente se apoye proporcionalmente más a quienes no lo necesitan” (Hernández, 2005:10-11).

Como ejemplo cabe anotar que los datos de las Encuesta Nacional de Hogares de 2005 que fueron utilizados en la evaluación de impacto de la “Renta Dignidad” señala que el 29% de personas no pobres y el 19% de personas con pobreza moderada habían recibido ese beneficio, lo que representa el 48% de la población beneficiada. Esto quiere decir que casi la mitad de los casi 880 mil beneficiarios estimados para el 2016 son personas adultas mayores a las que el Bono no les significa un ingreso demasiado importante o es “un ingreso más” entre otros.

Es así que una de las razones fundamentales por las que resulta importante la aplicación de políticas focalizadas, es que por más eficientes que sean los sistemas de “apoyos generales”, la proporción de los recursos que llega a quienes viven en condiciones de pobreza es escasa en comparación con el gasto total que se realiza.

Por tanto la determinación de estos aspectos resultan centrales para la búsqueda de eficiencia, la existencia de free riders

y el uso de instrumentos de focalización permitiría llegar de manera efectiva a los grupos más vulnerables. Estos criterios son aplicables a otras políticas públicas y deben ser fruto del análisis cuidadoso de los datos disponibles ya que “la mayoría de los mecanismos de focalización en las políticas sociales se valen de información estadística disponible a distintos niveles de agregación para identificar a los posibles beneficiarios” (Hernández, 2005:12).

Entendiendo este aspecto es bueno señalar que la focalización debe verse como una herramienta entre otras y no como un fin en sí mismo, también se debe entender que su aplicación depende de las características políticas, económicas y sociales del país, departamento o municipio donde se lleva a cabo los programas.

- ***Gobierno abierto, la importancia de los datos***, para que la administración de cualquier país y de cualquier nivel (llámese Gobernaciones, Gobiernos Municipales) pueda considerarse cómo gobierno abierto²⁴ requiere al menos de 3 elementos:

• ***Transparencia***, es decir que las acciones públicas y los individuos responsables de las mismas estén bajo el escrutinio público con la posibilidad de ser impugnados mediante la obtención de información clara y comprensible.

24 Para Calderón y Lorenzo un gobierno abierto es aquel que “entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (En GOBERNA, 2013: 11).

- **Accesibilidad**, cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar debe poder acceder a información sobre los servicios públicos y la información.

- **Capacidad de respuesta** se refiere a la receptividad que tenga la administración gubernamental sobre las nuevas demandas, ideas y necesidades que presenta la ciudadanía y la oportunidad de participar en el proceso decisorio (GOBERNA, 2013:12).

Para el caso de la transparencia, tal como lo manifiesta Oszlack “los gobiernos, por lo general, optan por el ocultamiento, el secreto y la manipulación de datos como forma de mantener su poder” (Oszlack, 2013:4); por ello se manifiesta que en regímenes auténticamente democráticos, condiciones como la división de poderes, los frenos y contrapesos y la rendición de cuentas, se constituyen en verdaderas garantías fundamentales del debido control de la gestión gubernamental.

Sin embargo la práctica de ocultamiento esta universalizada y se ha aplicado en la mayor parte de las administraciones, sin embargo se requiere avanzar en la apertura de la gestión ya que fungiría como un elemento esencial de la mejora de la calidad de las políticas públicas.

Para Oszlackson cuatro elementos los que denotan la importancia de la transparencia y accesibilidad a la hora de formular PP: “1) el predominio de una visión presentista²⁵ en la formulación e implementación de políticas públicas; 2) la ignorancia, o incluso el desprecio, por los efectos colaterales; 3) la preferencia por una gestión autista, no dependiente de

25 Referido a la alta ocurrencia de improvisación en la formulación de políticas públicas.

otros para llevarla a cabo; y 4) la ausencia de responsabilidad por los resultados y consecuencias de las políticas adoptadas” (Oszlack, 2013:10).

Así se debe avanzar en cuanto a la renuencia que muestran los funcionarios estatales a tornar transparente la gestión, promoviendo la puesta de información que la avala a disposición de la ciudadanía, más aún cuando las TICs están permitiendo que esto se pueda llevar a cabo de manera mucho menos cara. Pero también se debe avanzar en cuanto a la relativa indiferencia de la sociedad respecto de dicha información, es decir que estudiantes, investigadores, dirigentes y organizaciones sociales deben demandar de mayor manera esta información.

Así es que esta apertura de datos públicos “promueven, por un lado, la innovación usando los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transforma a los gobiernos de proveedores de servicios a gestores de plataformas... Por otro lado, devuelven a los ciudadanos sus propios datos, incrementando así la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente” (GOBERNA, 2013:13).

Sobre la capacidad de respuesta es necesario recordar que durante el siglo XX fueron los medios de comunicación de masas los que sirvieron de vehículo fundamental para la transmisión de información y que se daba en un sentido unidireccional, con la aparición del Internet se ha dado fin a esa manera de brindar información lo que ha dado situaciones que eran inimaginables en su momento, es necesario discutir sin embargo “si se trata de sólo un nuevo instrumento o el soporte de una filosofía distinta acerca de cómo gobernar y

de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados” (Oszlack, 2013:6).

En esta nueva era, cada persona se ha convertido en un medio, generando mayores espacios de participación social, se manifiesta que cualquier persona es potencialmente un medio de comunicación, sin permiso de los Estados, por lo que las administraciones gubernamentales deben estar capacitadas para realizar un diálogo con la ciudadanía mediante formas de trabajo colaborativo, en forma de redes sociales, foro que faciliten la comunicación, la “escucha activa” y la participación.

Realizando una reflexión acerca de la participación de la sociedad, resulta interesante señalar que Amartyasen indicaba que ésta no era concebible en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada; ese empoderamiento implicaba que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, pero también que aun cuando haya sido empoderado, el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla.

Para el caso de Bolivia se puede señalar que se ha empoderado a las organizaciones sociales y la ciudadanía pero que no se ha traducido necesariamente en una participación ordenada y gestionada que además responda de mejor manera a los procesos de planificación de las administraciones gubernamentales.

La última reflexión en este punto se refiere a los datos y como el hecho de que estos no se encuentran desarrollados y gestionados transparentemente generan déficits de investigación

y limitan el control y evaluación de las políticas públicas. En otros países se está discutiendo el desarrollo de técnicas de data mining (o minería de datos), en los cuales pueden explorarse grandes bases de datos, de manera automática o semiautomática, a fin de hallar configuraciones, patrones repetitivos, tendencias o reglas que expliquen el comportamiento de los mismos en un determinado contexto.

Es un gran repositorio de datos, para lo cual emplea técnicas estadísticas, machine learning, data warehousing, análisis de clusters que pueden aplicarse no solo al ámbito de las políticas públicas sino a otras áreas, pero que por su carácter especializado requiere de muchos recursos económicos y técnicos ya que debe ser gestionado por alguien (una universidad, un thinktank, un medio de prensa, una empresa especializada, o una agencia gubernamental, una ONG) con la capacidad técnica para ello, de tal manera que sea un insumo esencial para la toma de decisiones.

El sueño sería que todos los gestores (investigadores, estudiantes) puedan contar con información correcta y oportuna para que en base a ellas y mediante investigaciones e informes se tomen decisiones más acertadas y cercanas a la realidad.

- ***La Universidad y la evaluación de las políticas públicas***, se ha hablado por demás de la ausencia de la Universidad en los actuales procesos políticos y una desunión entre la Academia y la realidad nacional. Sin dudas pareciera que los esfuerzos que se realiza desde las instancias académicas están cayendo en saco roto y se la sienta ausente de ese escenario de análisis propositivo.

Cada año se titulan nuestro país titula a 20.000 estudiantes y una buena parte de ellos realizan Tesis de Grado para obtener sus títulos académicos y profesionales, lamentablemente sus investigaciones no alcanzan la debida promoción y publicidad. Estos trabajos de investigación que son realizados por los estudiantes de una u otra forma tocan aspectos relacionados a las PP a nivel nacional y local, se realizan aportes, críticas que deberían formar parte de las futuras discusiones en la formulación de las PP.

El trabajo investigativo esta denostado en Bolivia se encuentra muy pocas posibilidades para algún agente externo de realizar su trabajo de manera independiente, peor aún muchos de los espacios en ONGs y otras instancias gubernamentales han sido racionalizados por diversos factores. De ahí que resulte casi heroico desarrollar una investigación en nuestro país.

Como se ha hecho en otros países de América Latina, uno de los roles de la Universidad debería ser el de poder establecer un centro académico interdisciplinario de análisis y evaluación de políticas públicas que cumpla un rol fundamental en la formulación de PP, en la realización de investigaciones, pero más allá podrían realizar evaluaciones científicamente desarrolladas y análisis periódicos.

Esta idea no es nueva, en el Perú existe la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) una unidad académica de posgrado dedicada a la formación especializada de directivos públicos, ejecutivos del Estado y servidores públicos que hace énfasis en el estudio de políticas públicas y gestión pública, de instituciones y procesos políticos comparados, y de las relaciones internacionales.

Esto podría llegar a configurarse como un thinktank especializado en políticas públicas como los que existen en otros lugares del mundo, cuyo objetivo central sea el de consolidarse como un centro de investigación que produce información y conocimiento con el objeto central de influir en algún aspecto del proceso de las PP liderando procesos de transformación institucional, político, social y económico en el país.

5. CONCLUSIONES

A modo de culminar con el presente artículo es bueno tener presente algunas de las ideas principales desarrolladas en el texto:

- El campo de estudio de las PP (o ciencias de políticas) se ha constituido como un campo de estudio específico cuyo objeto es la mejora de la toma de decisiones, por tanto el estudio PP tienen un tiempo de estudio relativamente reciente y fue determinado como importante cuando se observó que el rol del Estado requería soluciones técnicas a problemas sociales cada vez más complejos.
- El concepto de PP ha tenido evoluciones y cambios que partieron desde la concepción de esta como una actividad centrada en el Estado y su Administración pero que se han ampliado a incluir la necesaria participación de la sociedad y también del sector privado.
- El enfoque procesal como heurística predominante en el estudio de las PP requiere que se tome atención a al proceso de construcción de las mismas, así cada una de estas etapas requiere procedimientos especializados y técnicas específicas que puedan asegurar su calidad.

- Las PP en Bolivia han adquirido una forma singular de realizarse, los contextos económicos y cambios del rol del Estado también han influido, aunque también existen algunos elementos estructurales que la han configurado en torno al menos 4 aspectos de contextuales: la calidad de nuestra democracia, la baja institucionalidad (servidores públicos, la corrupción como práctica cotidiana) y la participación política en una democracia de alta intensidad.
- A raíz de los elementos contextuales es que se han desarrollado prácticas comunes en la construcción de PP (lo que he denominado “a la boliviana”) que si bien no son exclusivas de nuestro país adquirieron características singulares como ser: la falta de coordinación vertical y horizontal en la planificación, el exceso de participación referido al poder adquirido por las organizaciones sociales, el caminar a ciegas por la ausencia de datos y la falta de la práctica de evaluación y de políticas sin un horizonte temporal óptimo.
- Asimismo se han mencionado algunos aspectos relevantes que pueden ayudar a mejorar el proceso de construcción de PP, entre algunos de ellos se encuentra la focalización de las PP como aspecto relevante para su eficiencia, la existencia de una gobierno abierto que por un lado exija la transparencia y accesibilidad a los datos, pero que además permita nuevas formas de participación a través de las redes sociales y el de recuperar a través de la Universidad una conexión con los cambios políticos e institucionales que deben desarrollarse en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). El estudio de las políticas públicas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2012). Políticas públicas: una visión panorámica. Programa de las Naciones Unidas, Bolivia.

Ameller Terrazas, Vladimir (2011). Planeamiento Nacional, Departamental y Municipal en Bolivia. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

GOBERNA, América Latina (2013). El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid.

Hernández Franco, Daniel (2005). La focalización como estrategia de política pública. Serie: Documentos de Investigación N° 25. Secretaría de Desarrollo Social, México.

Hofferbert, Richard y Cingranelli, David (2001). “Políticas públicas y administración: análisis comparado de políticas”. En Goodin, R. y Klingemann, H. (eds.). Nuevo Manual de Ciencia Política. Ediciones Istmo, S.A., Madrid.

Isuani, Aldo (1979). Tres enfoques sobre el concepto de Estado. Material para la Maestría en Administración Pública Universidad de Buenos Aires.

Lahera, Eugenio (2002). Introducción a las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica, Chile.

Lasswell, Harold (1992), “Orientación hacia las políticas”, en Estudio de las Políticas Públicas, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.). Porrúa, México.

Lozada Pereira, Blithz (2013). Claves teóricas para diseñar políticas públicas. Instituto de Estudios Bolivianos, La Paz.

Martínez del Olmo, María T. (2006). “El concepto de evaluación”. En *Análisis de Políticas Públicas*, Margarita Pérez Sánchez (ed.). Universidad de Granada, España.

Mesa Gisbert Carlos D. (2014). Breve historia de las políticas públicas en Bolivia. Editorial Gisbert, La Paz.

Ortegón Quiñones, Edgar (2008). Guía sobre el diseño y gestión de la política pública. Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias Instituto de Estudios Latinoamericanos, Bogotá.

Oszlak, Oscar (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red GEALC, Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno N°5.

Sousa Santos, Boaventura (2004). Democracia de alta intensidad, apuntes para democratizar la democracia. Corte Nacional Electoral, Bolivia.

Ensayo

“Análisis comparativo de indicadores de institucionalidad entre Bolivia y Corea “

Norma Cárdenas Robles¹

Las instituciones son las causas del desarrollo económico de un país, consiguen mejorar el crecimiento de la productividad y, en consecuencia se da el desarrollo económico. Las instituciones son la clave del éxito económico y del buen funcionamiento de las economías en el mundo.

Bolivia, al ser un país subdesarrollado, necesita reformar sus instituciones, buscando elevar la calidad de las mismas y en consecuencia mejorar su PIB per cápita, la distribución de su ingreso y las condiciones de vida para sus habitantes. Debe buscar que las instituciones sean propicias para su crecimiento económico, como por ejemplo, la independencia del poder judicial, la transparencia, baja corrupción, seguridad jurídica, estabilidad política, buen funcionamiento de los sistemas legales y que sus organismos reguladores sean creíbles. Las malas instituciones económicas que tiene nuestro país son la causa fundamental de nuestro estancamiento.

Los países desarrollados generalmente tienen una buena política económica, instituciones estables y creíbles y una geografía que los favorece. Una geografía favorable fomenta que las institu-

1 Norma Cárdenas Robles concluyó la parte lectiva del programa de Doctorado en Gestión del Desarrollo y Políticas Públicas I. El artículo mereció la calificación de 100 y fue recomendado por los profesores Alberto Montero Soler, PH. D. y Andrés Santana Leitner PH.D. que sea publicado en una revista especializada, en este caso, Ciencia Política.

ciones sean buenas, y estas promueven el desarrollo económico. Geográficamente tenemos algo en contra, somos un país mediterráneo que no tiene salida al mar, lo cual merma nuestras posibilidades de intercambio comercial a nivel internacional, por lo tanto para crecer, estamos obligados a seguir el proceso de tener buenas instituciones, porque estas no se consiguen de forma rápida. Porque los países con buenas instituciones tienen buen desempeño económico, ya sean buenas o malas sus políticas o su geografía.

Se debe reconocer que el crecimiento económico de largo plazo es la clave para elevar el estándar de vida en los ciudadanos, pero nuestro crecimiento económico de largo plazo de 0.66% ha sido insuficiente para lograrlo.

Según North (1990)², las instituciones son las reglas de juego que rigen una sociedad, son las limitaciones ideadas por la humanidad que dan forma a la interacción humana. Por tanto, estas instituciones estructuran los incentivos en el intercambio, ya sea político, social o económico. Sin embargo, la actual teoría económica ha creado un marco analítico que permita integrar un análisis sobre el rol que tienen las instituciones en el desempeño económico.

Según Alonso (2009)³, la calidad de las instituciones depende del grado de desarrollo de un país, del nivel de educación, nivel de equidad, y de la capacidad recaudatoria fiscal. Solo en una sociedad equitativa, donde exista pacto fiscal y donde se invierta en las personas es posible tener instituciones de calidad.

2 North, Douglas. "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", University Press, Cambridge. 1990.

3 Alonso, José Antonio y Garcimartín, Carlos. "Criterios y factores de Calidad Institucional: un estudio empírico". Universidad Complutense de Madrid. Universidad Rey Juan Carlos e ICEI. Revista de Economía Aplicada. Octubre 2009.

Los cambios institucionales que han impulsado procesos de crecimiento sostenido han sido muy variados, cada uno de ellos ha tenido elementos muy característicos, que los hace difíciles de trasladar a otros países. Lo cual significa que en Bolivia no podemos usar recetas de otros países para crecer, nuestra estrategia de impulso al crecimiento económico tiene que salir del proceso de cambio de nuestras instituciones.

Una estrategia de desarrollo nacional sería comprender cuando las instituciones, ya sean de corto plazo como políticas públicas, o más o menos permanentes como Leyes, responden a las necesidades de la sociedad, cuando son compatibles con la nuestra propia economía.

De acuerdo con Verastegui (2006)⁴, si las instituciones son fuertes y estables, el nivel de incertidumbre entre los agentes económicos disminuye, por lo que mejora la eficiencia de los mercados y los costos de transacción disminuyen, por lo cual existe un mayor Desarrollo económico del país. Por otro lado, si las instituciones son débiles y cambiantes, como es el caso de Bolivia, la incertidumbre aumenta, desincentivando la inversión, entonces existe una mayor probabilidad de incurrir en pérdidas y, esto tiene mayor repercusión en los países subdesarrollados como el nuestro, porque no tenemos ahorro para que pueda ser invertido.

Según Sebastián (2006)⁵, existe evidencia de que las instituciones económicas son la causa fundamental del crecimiento a largo plazo, para ello se deben identificar las más relevantes, como:

4 Velastegui Martínez, Luis Ángel. "Instituciones y Crecimiento Económico". Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 69, 2006. Guayaquil-Ecuador.

5 Sebastián Carlos. "Instituciones y Crecimiento Económico, Un Marco Conceptual". Madrid-España. Septiembre 2006.

1) Normas que regulan la actividad de los agentes económicos

La calidad de las normas, la medida en la que incentivan u obstaculizan la actividad empresarial, profesional y laboral, es un elemento institucional importante. Las normas que regulan la creación de empresas, que condicionan la competencia, que regulan el uso de los factores son elementos relevantes para la inversión productiva y para el empleo.

El sistema impositivo puede representar una carga excesiva para la inversión y para el esfuerzo laboral.

2) Seguridad Jurídica

La garantía del cumplimiento de las leyes y de los contratos necesita una administración de justicia eficaz e independiente. Pero también unos valores sociales que no sean tolerantes con los incumplidores. Ambos aspectos se refuerzan mutuamente.

3) Eficacia y transparencia de las administraciones

La eficacia y transparencia de las administraciones se convierte así en un elemento institucional más importante que el contenido de las propias leyes.

4) Políticas macroeconómicas

Las políticas macroeconómicas seguidas por los gobiernos forman parte del marco institucional, ya que forman parte de las reglas de juego en las que los empresarios tienen que actuar. Una inflación alta o variable, un endeudamiento público alto y crecien-

te, un tipo de cambio sobrevaluado, un tipo de interés intervenido, constituyen todas ellas distorsiones que entorpecen la inversión productiva y la apertura de mercados exteriores.

5) *Valores sociales*

Los valores compartidos por una parte sustancial de la sociedad condicionan la interpretación y credibilidad de las normas y dictan la aceptación o rechazo social de los incumplimientos de las leyes y de las conductas irregulares.

Analizar experiencias en las que los países subdesarrollados no han conseguido superar su estancamiento, como del de los países que han experimentado un crecimiento sostenible, se puede decir que los factores institucionales, negativos en los primeros y dinamizadores en los segundos, han jugado un papel muy importante.

¿Cómo se mide la calidad institucional?

De acuerdo con el FMI (2003), los estudios recientes suelen usar tres indicadores:

1) La calidad de la gobernanza, que incluye el nivel de corrupción, los derechos políticos, la eficiencia del sector público y la carga reglamentaria. Se mide con el índice de gobernanza agregada, es promedio de seis indicadores:

- *Voz y rendición de cuentas* (en qué medida los ciudadanos pueden elegir al gobierno y ejercer sus derechos políticos, libertades civiles y libertad de prensa).

- *Estabilidad política y ausencia de violencia* (la probabilidad de que el gobierno caiga por medios anticonstitucionales o violentos).
- *Eficacia del gobierno* (la calidad de los servicios públicos y la competencia e independencia política de la función pública).
- *Carga regulatoria* (la ausencia relativa de controles gubernamentales sobre los mercados de bienes, el sistema bancario y el comercio internacional).
- *Estado de derecho* (la protección de las personas y la propiedad contra la violencia y el robo, sistema judicial independiente y eficaz, y exigibilidad contractual), y,
- *Ausencia de corrupción pública* (ausencia de abuso del poder público para fines privados o corruptos).

2) Los derechos de propiedad, indican el grado de protección de la propiedad privada y el respeto de la legislación pertinente.

3) Las limitaciones al Poder Ejecutivo, impuestas a los dirigentes políticos (y poderes del estado) que representa las restricciones institucionales y demás a las que están sujetos los presidentes y otros dirigentes políticos. En una sociedad en la que la élite y los políticos están sometidos a limitaciones adecuadas hay menos conflictos entre los diferentes grupos por el control del Estado y las políticas son más sostenibles.

En el presente ensayo mediremos la calidad institucional de Bolivia, y la compararemos con la calidad de las instituciones que tiene Corea del Sur, con las que ha obtenido un desarrollo económico muy dinámico. Para lo cual utilizaremos el Índice de Gobernanza Agregada.

Comparación de Corea y Bolivia de Indicadores de calidad institucional

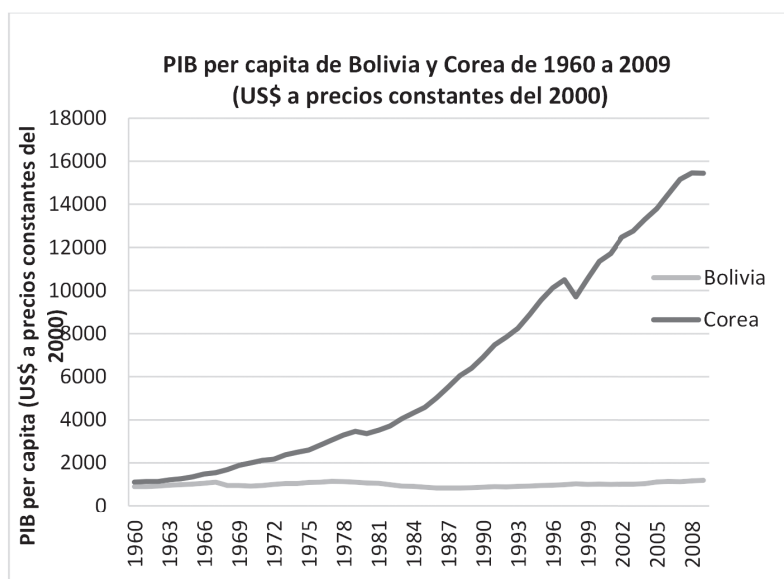
Principales indicadores económicos de Bolivia y Corea

INDICADORES	UNIDAD	COREA (2009)	BOLIVIA (2009)
Tasa de Crecimiento Económico	%	6.03	0.66
Ingreso per cápita	USD	15.444	1.192
Población Total	HABITANTES	48.747.000	9.862.860
Exportaciones	MM USD	364	5.4
Importaciones	MM USD	323	4.4
Índice de Percepción de la Corrupción	%	5.1	Entre 2.0 y 2.9
Reservas Internacionales	MM USD	297.2	8.5

Como podemos ver en la Tabla, Bolivia ha tenido una tasa crecimiento económico promedio entre 1960 y 2009 de 0.66%, que ha sido casi estable pero insuficiente para mejorar la calidad de vida de su población. En cambio en el mismo periodo Corea ha crecido en 6.03%.

Estimaciones indican que un aumento de la calidad institucional, puede producir un gran incremento del ingreso per cápita. Por ejemplo, la diferencia entre la calidad medida en Bolivia y en

Corea equivale a una diferencia de 6,03 veces. Es decir, si Bolivia consiguiese instituciones de la calidad de las de Corea, su PIB se aproximaría a US\$15.444 en lugar de los US\$1.192 actuales. No es coincidencia que esa sea más o menos la diferencia de ingreso entre ambos países.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Bolivia continua en la actualidad con un patrón extractivista de crecimiento, basado en la exportación de sus recursos naturales, con lo cual sus tasas de crecimiento y su desempeño económico han sido muy pobres a lo largo de su historia, en comparación con Corea, pese a que partieron del mismo nivel el año 1960, como se puede apreciar en el gráfico.

Siguiendo a Roed (2004), algunas economías con abundantes recursos naturales progresan pero otras no lo hacen, debido a que las instituciones políticas y económicas son determinantes para el crecimiento de cualquier país. Las instituciones reducen la incertidumbre, ya que otorgan una estructura para el diario vivir. Son guías para la interacción humana y varían de acuerdo a los países. Estas instituciones pueden ser formales, tales como reglas o leyes, o informales, tales como convenciones o códigos de comportamiento.

Los incentivos que otorga el marco institucional en muchas de las economías subdesarrolladas en la actualidad están caracterizados por oportunidades políticas y económicas dirigidas hacia la promoción de actividades de redistribución y creación de monopolios, en deterioro de la promoción de actividades productivas y competitivas.

Indicador de Gobernanza	Año	Percentile Rank	Governance Score	Standard Error
		(0-100)	(-2.5 to +2.5)	
Voz y Rendición de Cuentas	2009	46	-0.08	0.12
KOREA, SOUTH		68.2	0.69	0.13
Estabilidad Política	2009	19.8	-0.82	0.22
KOREA, SOUTH		52.4	0.21	0.21
Efectividad Gubernamental	2009	27.6	-0.72	0.18
KOREA, SOUTH		83.3	1.11	0.18
Calidad Regulatoria	2009	18.1	-0.98	0.17
KOREA, SOUTH		75.2	0.85	0.17
Estado de Derecho	2009	9.9	-1.22	0.14
KOREA, SOUTH		82.5	1	0.14
Control de la Corrupción	2009	27.6	-0.71	0.17
KOREA, SOUTH		71.4	0.52	0.14

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

El estudio de indicadores de gobernabilidad mundial 2009 del Banco Mundial evalúa la situación actual de 212 países. La medición se realiza mediante los 6 indicadores descritos anteriormente: Voz y Rendición de Cuentas, estabilidad Política, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción. La técnica que se utilizó para medir los indicadores es mediante un rango de percentiles del 0 al 100 donde los valores más altos indican una mejor gobernanza. A continuación realizaremos un análisis de cada indicador para Bolivia y Corea:

a) Voz y Rendición de Cuentas, en Bolivia, estamos en el percentil 46 mientras que Corea tiene el 68,2%, lo que implica que en el país la cultura de la rendición de cuentas es muy baja y tiene que mejorar en el futuro.

b) estabilidad Política, estamos en el percentil 20, menos de la mitad con respecto a Corea, y se ha reducido con respecto al año anterior. Siguiendo a Laserna (2006), a medida que las reservas probadas de gas natural se han ido incrementando, los conflictos también se han incrementado de manera creciente, afectando la estabilidad política.

c) La efectividad gubernamental, en nuestro país es 27,6%, menos de la tercera parte de Corea que tiene el 83.3%. Esto significa que en los últimos años la percepción sobre la calidad de los servicios públicos y la administración pública en nuestro país ha ido desmejorando cada vez más.

d) Calidad regulatoria y promoción del sector privado, se encuentra en Bolivia en el percentil 18 mientras que en Corea es del 75%. Esto significa que la percepción con respecto a la regulación y promoción de empresas que podría dar el Estado

está cada más deteriorada. Esto se puede reflejar en el bajo nivel de inversión que existe en el país. Dado que el Estado no brinda oportunidades ni reglamentaciones que promuevan el desarrollo del sector privado en el país.

e) Estado de Derecho, está en el percentil 10 Bolivia, lo cual representa la octava parte de Corea que se encuentra en el percentil 82. Mide el grado en que los agentes y el Estado confían y acatan las normas de la sociedad. En particular, mide la calidad de la ejecución de contratos, la policía y los tribunales, que los últimos 15 años se han deteriorado en el país, y

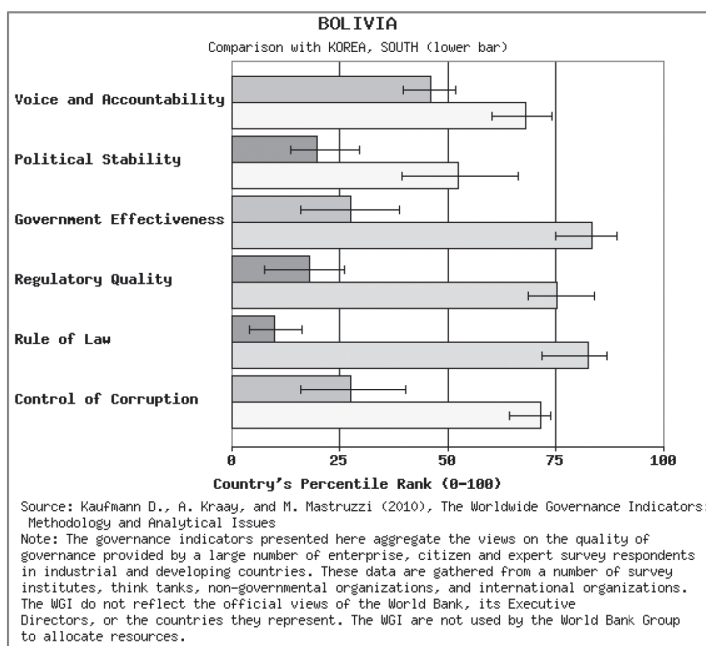
f) Control de la Corrupción, Bolivia está en el percentil 27, que es casi la tercera parte de Corea que está en el 71%. Pese a los esfuerzos que ha hecho el país, no se ha logrado reducir el índice de percepción de la corrupción.

Podemos ver que para el caso de Bolivia, las instituciones desincentivan el crecimiento económico, porque los indicadores de gobernabilidad ocupan percentiles muy bajos.

En el caso de Bolivia, se puede decir que la debilidad institucional que existe, afecta directamente y de manera negativa al crecimiento económico. La disminución de la estabilidad política afecta a que el país puedan desarrollarse atrayendo inversiones para mejorar los ingresos y generar mayor cantidad de empleo.

El país debe seguir experiencias concretas de lucha contra la corrupción, las instituciones como la contraloría y el ministerio de transparencia juegan un rol más activo, denunciando actos de corrupción en todos los niveles de gobierno. Esta lucha crear mecanismos conjuntos.

En este sentido, mientras Bolivia no logre construir instituciones eficientes, que promuevan la producción en vez de la promoción de actividades redistributivas, como ha venido haciendo los últimos años, el crecimiento económico del país seguirá estancado en el subdesarrollo.



Para Bolivia estudio muestra resultados preocupantes, debido a la caída de la situación de gobernabilidad del país en los últimos 5 años. De los 6 indicadores 4 han disminuido (Estabilidad Política, Eficiencia Gubernamental, Estado de Derecho, y la Corrupción) una de ellas mantiene su rango (Voz y Rendición de Cuenta), y se ha mejorado el percentil dela calidad regulatoria.

El indicador de agregado de gobernabilidad del país se encuentra en el percentil 24,7, tuvo una caída respecto al año anterior.

Bibliografía

Sebastián Carlos. “Instituciones y Crecimiento Económico, Un Marco Conceptual “. Madrid-España. Septiembre 2006.

Alberdi Uzqueda, José Bolivia y sus indicadores de gobernabilidad, 2010.

Fondo Monetario Internacional (FMI), World Governance Indicators.

Banco Mundial, Base de Datos de su página web: www.bancomundial.org.

Velástegui Martínez, Luis Ángel. “Instituciones y Crecimiento Económico”. Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 69, 2006. Guayaquil-Ecuador.

Fondo Monetario Internacional. “World Economic Outlook”. Chapter 3. “Growth and Institutions”. April 2003. Página Web: www.imf.org.

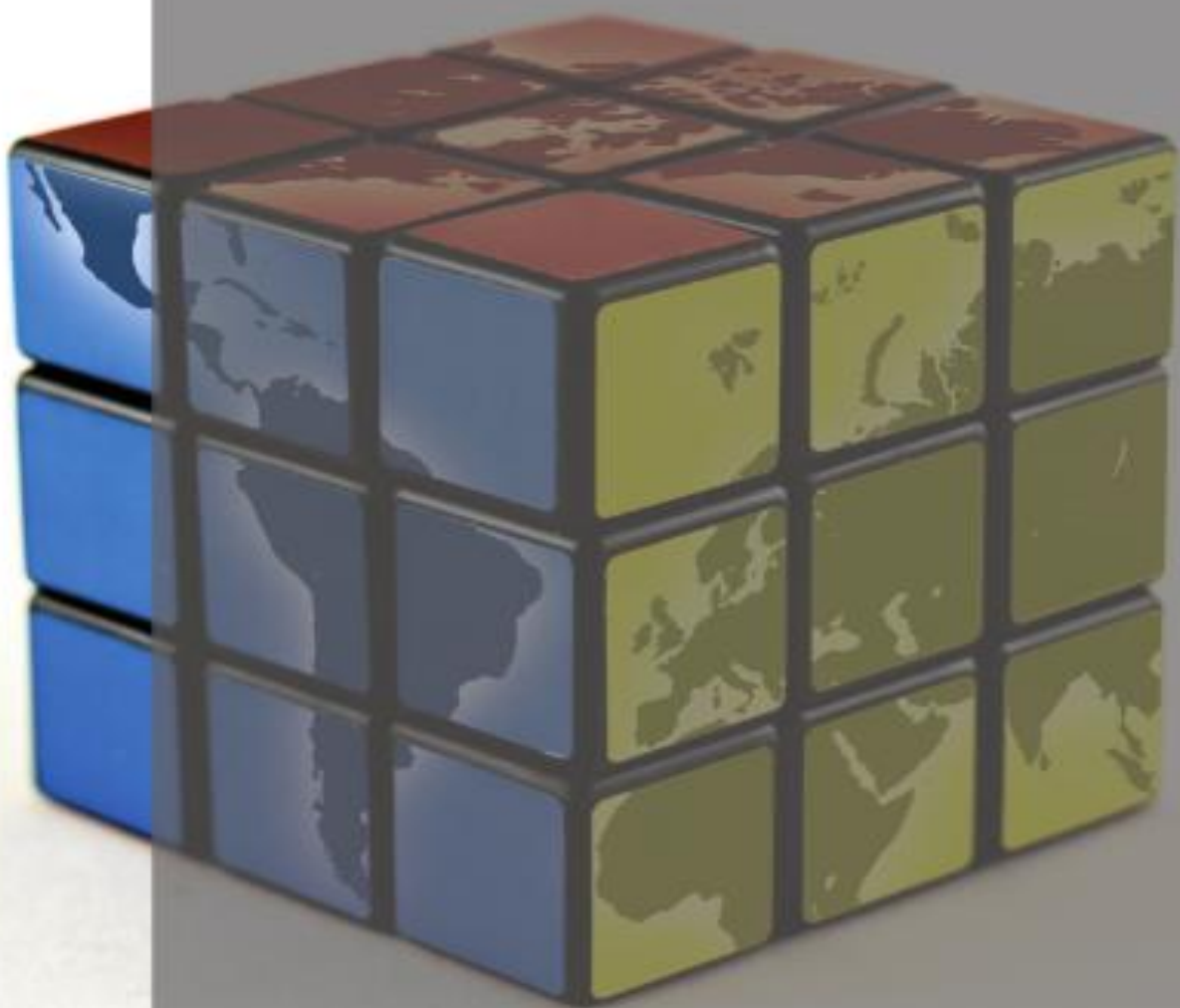
North, Douglas. “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”, University Press, Cambridge. 1990.

Alonso, José Antonio y Garcimartin, Carlos. “Criterios y factores de Calidad Institucional: un estudio empírico”. Universidad Complutense de Madrid. Universidad Rey Juan Carlos e ICEI. Revista de Economía Aplicada. Octubre 2009.

RøedLarsen, Erling. 2004. "Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease?". Statistics Norway, Research Department.

Laserna, Roberto. "La trampa del rentismo". Fundación Milenio. 2005.

CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
EN CIENCIA POLÍTICA