

Marzo de 2022

N° 7

PROBLEMAS Y RECOMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA*María Teresa Zegada¹*

1 ANTECEDENTES	1
2 IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS	3
2.1 <i>La oligarquización y el predominio del personalismo</i>	3
2.2 <i>El vaciamiento de la militancia</i>	5
2.3 <i>La brecha entre la norma y la realidad: “la otra institucionalización”</i>	7
2.4 <i>Los trasfondos instrumentales de los pactos</i>	8
3 PROPUESTAS	9
3.1 <i>Las organizaciones políticas y sus contextos</i>	9
3.2 <i>Institucionalizar “la otra institucionalidad”</i>	10
3.3 <i>Los partidos como articuladores de la política</i>	11
4 CONCLUSIONES: HACIA UNA DELIBERACIÓN ABIERTA Y SIN PRECONCEPTOS	13

1 ANTECEDENTES

Los partidos políticos han dejado de ser objeto de atención relevante en la academia y el debate político en nuestro país. La persistencia de un partido electoralmente hegemónico durante varias gestiones de gobierno y la opaca presencia de los partidos opositores, cuyos liderazgos provenían en su mayoría de los partidos del pasado, han reforzado el deterioro y descrédito en que se encontraban desde fines del siglo pasado.

Desde la recuperación de la democracia hace 40 años (1982-2022), los partidos han sido los sujetos protagónicos de la representación política y los vehículos por excelencia para la competencia electoral y la conformación de gobiernos; no obstante, no han logrado cumplir las múltiples funciones asignadas para un óptimo funcionamiento institucional de la democracia. En relación con el tema, Lavau (1991)² enumera un conjunto de exigencias mínimas que deben cumplir los partidos además de competir en elecciones y conformar gobiernos. Los partidos son por excelencia mediadores y canalizadores de intereses sociales, y son los encargados de trasladar

¹ Socióloga

² Lavau Georges 1991. “Partidos y sistemas políticos: interacciones y funciones” en Calanchini (comp.) *Partidos políticos y sistema político* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria/Instituto de Ciencia Política).

y procesar los conflictos sociales en escenarios institucionales de deliberación y negociación, así como de ejecutar tareas relacionadas con la agregación social convirtiéndose en la expresión – voz– de la sociedad en el ámbito público y político. La mayoría de estas funciones son desatendidas por estas organizaciones que además no han logrado conquistar y consolidar la confianza ciudadana.

Las reiteradas mediciones de opinión pública realizadas desde los noventa, demuestran una clara desafección de la población por los partidos³. De acuerdo a los datos del Latinobarómetro para el periodo 1997-2011, solo el 24% de los bolivianos se sentía cercano a un partido político, uno de los porcentajes más bajos de América Latina. Asimismo, las tendencias muestran que la simpatía por algún partido político en Bolivia ha ido descendiendo gradualmente hasta nuestros días. En un estudio publicado en 2019 se percibe que entre el 2006 y el 2010 la confianza en los partidos subió a alrededor del 30%, para luego descender con leves oscilaciones hasta el 2018. Coincidimos con el análisis de quienes señalan que el repunte al 30% se debió a la novedad que significó la presencia del MAS en el gobierno y el apoyo electoral que logró de la población, sobre todo en el ámbito rural, donde la aceptación a los partidos durante ese periodo subió al 38% (Ciudadanía 2019)⁴.

En estas cuatro décadas de democracia, se pueden identificar al menos tres etapas por las que atravesaron los partidos. Una primera, de efervescencia participacionista que se inicia a fines de los setenta y principios de los ochenta; una segunda de estabilidad y consolidación de un sistema pluripartidista moderado entre los ochenta y noventa, y una tercera etapa de caída irreparable de popularidad desde inicios de siglo, con excepción del Movimiento al Socialismo que se convierte en la alternativa de recambio político con una fuerte vinculación con las organizaciones sindicales campesinas e indígenas y con sectores populares, y con un formato organizativo distinto.

Acompañando este proceso, se han realizado una serie de reformas institucionales tendentes al fortalecimiento y ajustes a la actuación de los partidos mediante disposiciones incluidas en las reformas a las Leyes Electorales durante los ochenta y noventa; la aprobación de una Ley de Partidos en 1999; la ruptura del monopolio de la representación partidaria sancionada en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas en 2004, luego consagradas en la CPE aprobada en 2009. A partir de esta reforma estatal y en concurrencia con el nuevo texto se ha aprobado en 2018 una nueva Ley de Organizaciones Políticas actualmente vigente. Todos estos cambios normativos intentaron dar una respuesta a los problemas de representación y organización de los partidos, y a regular su comportamiento acorde con la democracia. Cabe destacar la incorporación de dos ejes fundamentales en la legislación a partir del mandato constitucional y en respuesta a la larga lucha de los pueblos indígenas por lograr espacios de participación electoral directa, y a las conquistas de las mujeres por su reconocimiento político: la interculturalidad y la paridad de género.

La presencia predominante del MAS durante casi dos décadas, ha replegado a los opositores a espacios locales y regionales y a minorías parlamentarias, desde donde ha intentado sin éxito su rearticulación. Si bien existe un voto duro opositor al partido de gobierno de alrededor del 30%,

³ Latinobarómetro, Santiago Chile, Banco de datos. www.latinobarometro.org y LAPOP, Universidad de Vanderbilt 2012 y 2019.

⁴ Ciudadanía-Lapop 2019. Hacia la igualdad de oportunidades y Cultura Política de la democracia en Bolivia 20 años (datos del barómetro de las américas 1998-2018), Cochabamba: Kipus.

que se ha mantenido en sucesivos eventos electorales, éste no se ha traducido en una construcción partidaria sólida capaz de ofrecer alternativas a la población.

Las agrupaciones ciudadanas, si bien constituyen una respuesta local, presentan otro tipo de dificultades sobre todo referidas a su inconsistencia en el tiempo, a la volatilidad de sus seguidores, a la ausencia de propuestas políticas estructuradas, así como a la gran dependencia respecto de liderazgos portadores de capitales sociales y políticos propios. Por último, las organizaciones de pueblos indígenas originarios campesinos han tenido una presencia muy puntual en determinados territorios, y en la mayoría de los casos han sido absorbidos o barridos por la maquinaria electoral del MAS, cuya presencia rural es indiscutible.

Dadas las características del campo político boliviano en que las organizaciones de la sociedad civil y la sociedad en las calles constituyen un factor desequilibrante sobre todo en momentos de conflicto, se podría afirmar que el éxito de los partidos está sujeto a su capacidad de articular a la sociedad organizada o (des)organizada. Esto en gran medida explica la actual presencia hegemónica y sostenida del MAS, fuertemente anclado en sus bases sindicales sociales.

En general, las preocupaciones que rondan la discusión sobre las democracias en América Latina, sitúan a los partidos como factores de alta vulnerabilidad; lo cual se percibe también en los giros electorales recientes hacia liderazgos personalistas de izquierda o derecha, provenientes de los márgenes de la política partidaria, debido al hartazgo de la gente en los partidos tradicionales. Los liderazgos carismáticos o los grupos improvisados sin contenido programático ni identidad política clara, no han mejorado el desempeño de la democracia; todo lo contrario, han incurrido en comportamientos autoritaristas frente a una ciudadanía cada vez más crítica y marcada por su posición “anti política”, o más propiamente “anti partidaria”.

Después de la crisis política reciente y el cierre del controvertido ciclo electoral 2019 – 2021, se abre un momento propicio para rediscutir el presente y futuro de las organizaciones políticas (incluido el MAS) junto a los actores, centrando la atención en determinados temas críticos y avanzar hacia propuestas de reforma o nuevos diseños institucionales; así evitar estancarse en las habituales constataciones y diagnósticos negativos de la realidad rondando en las mismas respuestas.

2 IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS

Los problemas por los que atraviesan hoy las organizaciones políticas son complejos, pues son multicausales y responden en unos casos a una cultura política acumulada a lo largo de la historia, en otros a las características organizacionales o a acciones políticas impulsadas por el inmediatismo y la toma del poder como respuesta a la correlación de fuerzas y la configuración del sistema político. A continuación identificamos aspectos medulares que trazan las líneas de una posible discusión de fondo sobre esta problemática.

2.1 La oligarquización y el predominio del personalismo

Panbianco (1990),⁵ entre otros autores de la ciencia política, enfatiza en el hecho de que los partidos -organizaciones políticas-, cualquiera sea su naturaleza, orientación ideológica y tipo de

⁵ Panbianco, Angelo 1990. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Alianza Editorial: Madrid

institución, son ante todo organizaciones; lo cual quiere decir que son estructuras complejas que están sostenidas en un formato organizacional pero a la vez en medio de la interacción de una pluralidad de sujetos internos y externos que representan intereses distintos, generan tendencias y están sometidos a juegos de poder y voluntades políticas. Las organizaciones por su naturaleza implican un proceso de diferenciación interna que deriva en la conformación de una élite que controla los recursos de poder de la organización, que Mosca, Ostrogorsky y Pareto denominaron “la ley de hierro de la oligarquía”, un sistema diferenciado de status que opera como distribuidor de retribuciones que pueden ser recompensas o en su caso sanciones (Panebianco 1990).

El diseño formal de las organizaciones políticas, en general, contempla un orden jerárquico piramidal en cuya cúspide se ubican las Asambleas o Congresos como instancias de toma de decisiones a la que, en teoría, se someten direcciones ejecutivas y las direcciones intermedias territoriales y/o funcionales. Este esquema se reproduce a nivel sub nacional y descentralizado desde donde participan las bases para hacer llegar su voz a los mandos superiores. En realidad, el funcionamiento real es inverso a este mapa normativo, pues las Asambleas o Congresos suelen constituirse en instancias convocadas -si es que eso sucede con la regularidad planteada en los estatutos- para ratificar o consagrar las decisiones previamente diseñadas y asumidas por la dirección ejecutiva del partido y el líder y su entorno, que conforman la coalición dominante que centraliza el poder de la organización. Esta coalición asume las principales decisiones, define el programa de gobierno, selecciona líderes intermedios y candidatos, determina la actuación externa del partido y distribuye los recursos de poder velando por los fines estratégicos de la organización y buscando garantizar la cohesión y el control de las “zonas de incertidumbre”. Esto último en muchos casos justifica este tipo de funcionamiento.

En este marco, el liderazgo del partido juega un papel clave pues es el referente externo e interno principal que lo convierte en un sujeto “insustituible”. Si bien este protagonismo personalista logra mantener la estabilidad organizativa, interpelar a la ciudadanía de manera directa y sin mediaciones, y conservar las líneas internas de autoridad, se aleja del ideal de democracia interna. Es evidente que la mayoría de las organizaciones políticas han surgido y se mantienen en aras a los liderazgos carismáticos que las conducen, se crea tal dependencia que en varios ejemplos de la historia reciente, los partidos han desaparecido junto con la muerte o el alejamiento de sus máximos jefes políticos (CONDEPA, UCS, ADN, MIR entre otros). A este fenómeno organizativo no escapa ninguna organización política boliviana, incluido el MAS, pues Morales sigue operando como jefe político de dicha organización. En los casos más críticos, las coaliciones dominantes de los partidos por razones estratégicas y de sobrevivencia, ofertan sus siglas al mercado político y van a la zaga de liderazgos externos que les otorguen vigencia, sin importar las afinidades ideológicas y menos aún la voz o punto de vista de las bases del partido.

Lo cierto es que las figuras políticas juegan un papel central de cara a los electores; es decir que la población responde mejor a la interpelación de determinadas personalidades portadoras de capitales propios, que a un programa de gobierno o a la ideología de una organización. Esta lógica que exacerba el personalismo se reproduce en candidaturas intermedias como las uninominales, y también a nivel de autoridades departamentales y locales, generando en muchos casos candidatos elegidos que se desconectan de la organización y la línea partidaria que los acoge.

En general, el personalismo responde a un rasgo histórico de la cultura política boliviana. El liderazgo carismático propio de las conformaciones partidarias y de las organizaciones sociales

deriva en conductas caudillistas, que ponen en riesgo el funcionamiento democrático de las organizaciones en general. Cuando no se establecen límites al poder del líder, su presencia colisiona con la democracia y los esfuerzos de institucionalización al interior de las organizaciones, porque el “caudillo” establece una red propia que monopoliza los recursos de poder de la organización, adquiere centralidad y concentra las decisiones.

En el caso de las Agrupaciones Ciudadanas, la situación es aún más precaria debido a que, en la mayoría de los casos, su creación responde a la necesidad de habilitar líderes/candidatos locales; por tanto todo el andamiaje organizacional gira alrededor de personaje y su entorno; en otros casos se conforman para participar en alianzas con partidos o con organizaciones sociales y políticas locales para facilitar su acceso al poder; carecen de estructuras sostenibles en el tiempo y una vez pasado un evento electoral suelen desaparecer o persisten apegadas a las autoridades electas. Son muy pocos los casos en que las agrupaciones ciudadanas han derivado en organizaciones estables o de carácter más amplio (nacional) como fueron en su momento los casos de Demócratas o el que luego fue Movimiento Tercer Sistema. Las agrupaciones ciudadanas son, en general, simples vehículos para la participación electoral coyuntural de personalidades reconocidas en sus medios territoriales.

Las organizaciones políticas están sujetas a la presencia de líderes que adquieren carácter insustituible. El liderazgo carismático sin límites deriva en caudillos que no conviven con las reglas de la democracia. Por otra parte, debido a su naturaleza organizacional es irremediable la diferenciación interna de una élite (coalición dominante) que asume las decisiones estratégicas dejando por fuera y en segundo plano a la militancia y a sus propias bases sociales; ese es uno de los factores que ha conducido al colapso interno de las organizaciones políticas.

2.2 El vaciamiento de la militancia

Las inéditas elecciones primarias que se realizaron el 27 de enero de 2019, mostraron una radiografía del estado crítico de los partidos políticos en relación con los militantes. Dicha elección ciertamente no tuvo ningún efecto en la democratización o la vida orgánica de las organizaciones, ni en la recuperación de credibilidad ciudadana; todo lo contrario, consolidó a los únicos líderes/candidatos en carrera en cada organización; sin embargo reveló información relevante sobre el reclutamiento de militantes en los partidos existentes y puso en evidencia las grandes carencias por las que atraviesan los partidos en relación con el compromiso de sus adherentes y las dificultades para alcanzar los umbrales mínimos. Un ejemplo es la inscripción de militantes “falsos” o los libros “inflados” para cubrir los déficits, con excepción del MAS. De acuerdo a los datos, mientras el MAS acaparó a la mayoría de la militancia inscrita a nivel nacional con el 57,7%, el opositor más grande que en ese momento era la alianza Bolivia Dice No (Movimiento Demócrata Social) logró el 17% de los militantes/inscritos, frente a los demás que no superaron el 6% y con dificultad lograron habilitar.

¿Cómo se ha llegado a esta situación? En un estudio anterior (Zegada 2017)⁶ constatamos que el viejo militante comprometido con una causa política ha tendido a desaparecer, o constituye una minoría. Al igual que en otros contextos hemos transitado junto con la dinámica de la democracia electoral de un *militante heroico* de los años cuarenta al setenta del siglo pasado ligado a las luchas sociales, hacia el predominio de un *militante retribuido* de fines de siglo, coincidente en nuestro caso

⁶ Zegada, María Teresa (2017). “Las organizaciones políticas sin militancia, los nuevos derroteros de la democracia interna”, *Revista Andamios*, N.º 9-16, La Paz: Órgano Electoral Plurinacional (OEP).

con la democracia pactada y donde el militante se distinguía por ser pragmático, calculador, destacaba sus capitales políticos y sociales y fungía como operador y vínculo con sectores de la sociedad civil, este perfil era apreciado por la lógica partidaria generando un acuerdo de mutuo interés. Por último, con la debacle de los partidos de principios del siglo XXI y las mutaciones en la representación, se impuso un modelo de *militante indiferente o distanciado*, cuyo compromiso es provisional y está sujeto a algún interés o convicción particular antes que a una construcción colectiva común, por lo que pueden cambiar de filiación política sin ningún problema entre una organización y otra.

La presencia de estos dos últimos tipos de militantes, en cierto modo oportunistas, se ha agravado con el mal desempeño de los políticos en cargos gubernamentales o parlamentarios pues en muchos casos, éstos han incurrido en comportamientos corruptos, ineficientes, poco transparentes y que no rinden cuentas de sus actos, buscando reproducir su poder personal mediante relaciones de intercambio político con sus electores. En esto dos últimos tipos de militantes no se valora tanto la convicción político ideológica, la lealtad y el compromiso político como el prestigio y capacidad personal de atraer electores, por ello se produce una competencia desleal con una militancia interna histórica que carece de estas habilidades.

De ahí proviene la sensación en los militantes, sobre todo de jóvenes⁷, de que son instrumentalizados por los partidos, no son escuchados, no participan en la construcción programática y menos tomados en cuenta para los cargos. Por otra parte, muchas de las disposiciones contempladas en los estatutos que son justamente para incentivar la participación y proteger a los militantes no se cumplen, como la participación en decisiones, el derecho de fiscalización a las actividades del partido, el denominado Recurso de Queja del militante o las rendiciones de cuentas.

Por otra parte, este tipo de militancia de “conveniencia mutua” con fines electoralistas genera una gran inconsistencia en la representación, que en el extremo recae en conductas como el transfugio, la falta de lealtad partidaria, la indisciplina o la escisión interna y el deterioro de la imagen externa de la política.

El vaciamiento de militantes está también asociado a la ausencia de ideología e identidad política de los partidos. Uno de los signos de la época, es el abandono de las viejas utopías y donde predomina el inmediatismo, el pragmatismo, la búsqueda de solución a problemas concretos de la gente poniendo a los partidos en la encrucijada entre la vieja lógica de “bajar línea” de un proyecto político de largo plazo, o recoger con fines electorales, las demandas de la sociedad para mejorar rápidamente la popularidad. De hecho, las líneas de diferenciación ideológica entre partidos desde los ochenta y noventa se habían vuelto difusas y aterrizaron en la conformación de megacoaliciones indiferenciadas. Esta es otra explicación por la cual el MAS hizo su aparición como una respuesta distinta a este comportamiento a inicios de siglo, además anclado en bases sociales y con un horizonte ligado a los intereses de las mismas.

Las agrupaciones ciudadanas por su parte, prácticamente carecen de militancia estable, en realidad se trata de adherentes que aparecen en épocas electorales, y luego desaparecen. Normalmente las AC sobreviven y persisten en regiones donde se ha logrado acceder a puestos ejecutivos o

⁷ Cfr. Zegada, Molina, Mendoza (2016) “Participación y representación de las/los jóvenes en las organizaciones políticas”. Idea-Internacional (ms)

legislativos o donde existen organizaciones de base como cívicas, vecinales o sindicales que sustentan a la agrupación; por ejemplo, es el caso de Tarija o Santa Cruz. Por otra parte, en general, el cemento que une a los adherentes a una AC es un programa de gobierno localista, coyuntural, pero carece de proyectos políticos generales.

El vaciamiento de militantes que aqueja hoy a los partidos en términos cuantitativos -excepto el MAS por sus características y rol gubernamental- también es cualitativo, relacionado con la falta de compromiso ideológico. Los partidos se convierten en simples vehículos para el acceso al poder de personalidades, grupos de poder local o intereses corporativos, por tanto, están centrados en ganar elecciones o mantener su legitimidad desde el ejercicio de la autoridad, despojados de ideologías políticas generales y de las viejas utopías que seducían a los militantes políticos comprometidos.

2.3 La brecha entre la norma y la realidad: “la otra institucionalización”

La noción de institucionalización en el sentido amplio del término, involucra dos dimensiones distintas que tensionan internamente a las organizaciones: por un lado, la construcción de un andamiaje normativo interno (estatutos) de la organización, donde se establece la estructura organizativa y las pautas de funcionamiento, un orden jerárquico, formas de acceso a cargos y candidaturas, toma de decisiones, derechos y deberes de militantes dirigentes y militantes, sanciones entre otras; que formalizan la vida política de los partidos (OP); y por otro lado, remite a la denominada “otra institucionalización” que deviene del desarrollo y la dinámica organizativa y las relaciones de poder (Panebianco 1990).

Esta última está referida a patrones de comportamiento que, de manera fáctica y no escrita, rigen la vida interna de las organizaciones, nos referimos al *habitus* y formas de conducción política e interacción establecidos a lo largo de la historia, que provienen de acuerdos tácitos entre los actores y son producto de relaciones de poder y de una cultura política heredada; con el tiempo éstas constituyen *reglas informales* que se acatan silenciosamente. Normalmente responden a vínculos personales, incluso familiares, a la reproducción de capitales sociales y culturales de quienes conforman la coalición dominante y al monopolio de la distribución interna de recursos de poder. Esta informalidad es vista por algunos autores como perniciosa y debe corregirse, no obstante, es preciso reconocer que forma parte de la realidad organizativa fuertemente anclada en el *habitus* interno.

Hasta el momento, ninguna norma impuesta que regula la actividad partidaria desde afuera (leyes y reglamentos) o desde adentro (estatutos), ha logrado establecer de manera exitosa los anhelados procesos de institucionalización de las organizaciones políticas. La instauración de un modelo organizativo desde afuera que corresponden a partidos de masas o de cuadros de otros contextos, o la aplicación de ciertos criterios acordes con la democracia institucional clásica no han servido, salvo para el cumplimiento de requisitos formales.

La realidad organizativa está asentada en la rutinización de “la otra institucionalización”.

El problema central reside en la distancia que se establece entre las normas y estatutos y el funcionamiento real de las organizaciones. Los intentos que se han realizado durante las últimas décadas por adecuar las realidades organizativas al deber ser de las normas han sido infructuosos. Las organizaciones políticas responden a patrones rutinizados “informales” de comportamiento que rigen las relaciones internas y externas. El costo de esta manera de operar ha sido, entre otros, el vaciamiento de militantes, el descrédito de su imagen frente a la ciudadanía, la apropiación de las organizaciones por parte de una coalición dominante que preserva el jefaturismo caudillista, y la pérdida de cohesión organizativa basada en principios ideológicos. Las agrupaciones ciudadanas no han sido una

respuesta a los problemas de falta de institucionalidad, al contrario estas carencias se agravan en estas organizaciones por la volatilidad, el personalismo y los fines electoralistas.

2.4 Los trasfondos instrumentales de los pactos

En un escenario diverso y heterogéneo como el boliviano, con tendencia a la fragmentación política ¿Qué hace posible la estabilidad de la representación?

Ante la diáspora organizacional, los partidos han ido delineando una fórmula de estabilización mediante la consecución de alianzas y acuerdos ya sea (inter)partidarios o con organizaciones sociales, tanto para acceder a espacios de poder como para permanecer en ellos, y de esa forma contribuir a la gobernabilidad. El costo de estas alianzas en la historia reciente ha sido el vaciamiento ideológico y programático. Durante los ochenta y noventa se puso en vigencia la denominada “democracia pactada” mediada por acuerdos inter partidarios de carácter pragmático.

Mas adelante, esta lógica de pactos se ha trasladado a la relación entre el partido o instrumento político y las organizaciones sindicales que lo conforman en particular en el caso del MAS. Este pacto deviene de su matriz originaria, es decir de la decisión política de las organizaciones durante los noventa, de contar con un partido propio. Una vez en el poder, la relación se reproduce a partir de sistemas de intercambio y redistribución de incentivos a cambio de apoyo político. Esta característica le ha permitido una expansión en todo el territorio nacional a través de las redes sindicales campesinas que lo conforman.

El “pactismo”, que en su formulación originaria puede estar sostenido sobre mínimas coincidencias ideológicas o afinidades programáticas, tiende a sostenerse en el tiempo a través de relaciones de intercambio instrumentales y pragmáticas. Si bien estas prácticas mejoran las condiciones para acceder al poder, en el anverso de la moneda contienen su propia destrucción, pues dependen de la capacidad de los gobiernos de contar con recursos para la redistribución de incentivos a sus sectores afines.

Los acuerdos o pactos no solo se refuerzan a quienes ejercen el poder sino también es una estrategia utilizada por los opositores. Las alianzas de la oposición durante estos años de hegemonía electoral del MAS, han sido motivadas por un único objetivo común: el antimasismo, por tanto, han demostrado serias limitaciones y consistencia ideológica o programática durante el ejercicio de cargos parlamentarios. Lo propio sucede a nivel local con las Agrupaciones Ciudadanas que adoptan lógicas de alianza como estrategia de acceso al poder ya sea con partidos, con otras agrupaciones o con organizaciones de la sociedad civil local, cohesionados por coincidencias programáticas o intereses circunstanciales.

En sistemas de partidos que tienden a la fragmentación, los pactos y alianzas son mecanismos que contribuyen a estabilizar la gestión política, pero atentan contra la coherencia ideológica. Los pactos instrumentales generan distorsiones tanto en el rol de oficialismo como de oposición por los dos sesgos señalados: la prebendalización, el clientelismo, la demagogia y por la provisionalidad, que se producen tanto en alianzas electoralistas como en la gestión de gobierno pues están suturadas simplemente por promesas o por la distribución de incentivos. El costo de este tipo de pactos y alianzas con las características señaladas debilitan aún más a las organizaciones políticas por dentro y socaban su imagen ante una ciudadanía que percibe esta conducta como oportunista.

El conjunto de factores analizados, sumados a la sensación de que la política y los políticos no contribuyen a resolver las grandes necesidades sociales, y que lejos de favorecer a la convivencia democrática agravan los antagonismos y la incertidumbre, han ido devaluando aún más su imagen y credibilidad. En los últimos años, los programas ideológicos prácticamente se han difuminado

en una polarización marcada por el masismo y antimasismo que disminuye las posibilidades de entendimiento político.

Por otra parte, los vínculos partido-sociedad son escasos, o como en el caso de MAS se encuentran restringidos a las organizaciones que conforman su base social, excluyendo a otros sectores sociales y ciudadanos.

Como tendencia general en las democracias actuales, los electores expresan su desconfianza en los partidos orientando su votación hacia personalidades y no tanto a proyectos ideológicos o a organizaciones y siglas políticas. Este hecho no garantiza un mejor funcionamiento de la democracia, al contrario, tiende a debilitar aún más a las instituciones. Algunos ejemplos recientes en la región son Castillo en Perú, Bukele en El Salvador, Bolsonaro en Brasil, de una larga lista que refleja el malestar social con la política. Esta apuesta por el personalismo debilita aún más las opciones de reposicionamiento futuro de los partidos políticos.

3 PROPUESTAS

La identificación de los problemas contribuye al debate sobre los aspectos críticos que aquejan a las organizaciones políticas en la actualidad. A continuación formulamos algunas propuestas de análisis reunidas en tres grandes bloques, con el fin de abrir un posible diálogo con los actores.

3.1 Las organizaciones políticas y sus contextos

Con el fin de revertir la imagen devaluada de los partidos del sistema, se propone recuperar algunas premisas básicas. La primera, es repensar las organizaciones políticas en relación con el contexto histórico, la memoria y la cultura política dominante. Vale decir, con las fracturas sociales estructurales ancladas en la memoria larga que dialogan con las contradicciones dominantes de la coyuntura. La perspectiva diacrónica permite establecer los temas de trasfondo que marcan la historia de los partidos y los clivajes que requieren ser representados y resueltos en el campo político (socio económicos, étnico culturales y territoriales).

En segundo lugar, resulta necesario evaluar los partidos en relación con la dinámica política del momento, es decir con la correlación de fuerzas en el campo político, que implica no solamente la interacción con otros partidos del sistema -oficialismo y oposición-, sino también con los sujetos sociales con capacidad de poder que gravitan en el sistema decisonal, como los sindicatos, gremios, cívicos, vecinos y el denominado ciudadanía; y sobre todo la capacidad de respuesta o ejercer funciones de mediación de sus demandas, para ello es preciso conocer en qué medida los partidos son capaces de canalizar esta diversidad de intereses en el ámbito político institucional.

Otro factor relevante es cambiar la imagen devaluada de los partidos frente a la ciudadanía, es decir, establecer las bases de recuperación de la confianza en la actividad política, y sus efectos en la militancia y el compromiso político.

Por otra parte, incidir en una conexión más constructiva entre la vida orgánica de las organizaciones políticas y al andamiaje normativo, como la CPE, las leyes y reglamentos nacionales y sub nacionales, así como de sus propios estatutos; lo cual implica una adecuación de la normativa a la realidad, y su consecuente capacidad de cumplimiento.

Por último, es importante que las organizaciones políticas actúen de acuerdo con los principios constitucionales actuales como la plurinacionalidad, la autonomía, la equidad de género y los valores establecidos en la carta constitucional.

3.2 Institucionalizar “la otra institucionalidad”

No cabe duda que partidos institucionalizados y relativamente estables son ideales para el fortalecimiento del sistema democrático. Sin embargo, desde la ley de partidos de 1999, vale decir durante los últimos 20 años, se ha insistido en ajustar la dinámica de los partidos a la normativa general o al cumplimiento de sus propios estatutos, sin lograr los resultados esperados.

Los conceptos de democratización e institucionalización se confunden por lo que es preciso partir de su clarificación.

La *democratización* está referida a la horizontalidad en las relaciones, en la deliberación y toma de decisiones participativas, transparentes, en la rendición de cuentas y flujos de información permanentes y abiertos entre dirigentes y bases. Ahora bien, un partido (OP) es ante todo una organización y por tanto responde a modelos de configuración organizacional sobre la base de flujos de autoridad, poder, comunicación y toma de decisiones que pueden ser administrados democráticamente (Mintzberg 1992)⁸. Más allá de estos ideales, no hay que olvidar que cualquier organización está atravesada por relaciones de poder; es decir es un campo de lucha por el control de los recursos; en la definición de cargos burocráticos y otros privilegios, gravitan los capitales económicos, sociales (prestigio o popularidad), culturales y simbólicos de los dirigentes y líderes. Así el poder se concentra en una coalición dominante que se desprende de las bases, habitualmente alrededor del liderazgo carismático o caudillista y su entorno, lo cual dificulta las posibilidades democratizadoras de la organización. Si bien el rol del líder carismático es central para la cohesión organizativa externa e interna, requiere ser atemperado por relaciones equilibrio de poder interno o externo, y mecanismos regulares de relegitimación interna.

Varios autores han cuestionado la indiscutible ‘ley de hierro de la oligarquía’ o atenuar sus efectos Stammer (1980)⁹, argumentando que es posible la democratización interna a través de mecanismos de vigilancia y movilidad de abajo hacia arriba, la capacitación de sus miembros y la aplicación rigurosa de mecanismos como la revocatoria a autoridades partidarias o la incorporación mucho más agresiva de mecanismos de rendición de cuentas (Vilas 1997)¹⁰. También hay tendencias que afirman que la construcción de la democracia interna debe estar ligada a factores regulatorios externos, impuestos de manera vinculante, pero previenen sobre el hecho de que la ley no puede crear democracia cuando no hay una conciliación con otros factores como la apatía de la militancia o la falta de voluntad política de los líderes que concentran el poder (Lipset 1998).

En todo caso, una organización no es un orden dado de una vez y para siempre, sino un conjunto de relaciones que se van regenerando permanentemente (Laswell en Bobbio: 522), en otras palabras, es una estructura dinámica en adaptación constante. De ahí que las posibilidades de democratización se amplían cuando un partido opera como articulador y no como controlador de la estructura interna.

⁸ Mintzberg, Henry 1992. *El poder en la organización*. ED. Ariel, Barcelona

⁹ Stammer, J 1980 “La democratización en la organización” en Lenk, y Neumann (comps.) *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Ed. Anagrama, Barcelona

¹⁰ Vilas, N. José 1997 “La organización de los partidos políticos” en Mella Márquez (comp.) *Curso de partidos políticos*. Ed. Akal, Madrid

La *institucionalización*, en cambio, es un concepto más complejo, porque implica al menos dos dimensiones que usualmente aparecen tensionadas al interior de las organizaciones. Por un lado, una institucionalidad “deseada” (plasmada en los estatutos y normas), y por otro la que rige la realidad organizativa y deviene de la *rutinización* de prácticas de la memoria larga. De ahí que el peso de la denominada “otra institucionalización”, caracterizada por algunos autores “informalidad” (Freidenberg-Levitsky 2007)¹¹ que se impone sobre la normativa formal y tiene un peso decisivo.

La pregunta es si es conveniente seguir insistiendo infructuosamente en ajustar a los partidos a la camisa de fuerza las normas y estatutos que no reflejan las formas reales de funcionamiento, o por el contrario concentrarse en regular de manera puntual un mejor funcionamiento de lo que en realidad existe, probablemente potenciando a las militancias mediante intensos procesos de formación y capacitación, y propiciar mecanismos de control interno entre direcciones y bases, entre otras alternativas.

3.3 Los partidos como articuladores de la política

Este punto está relacionado con las formas organizativas que adquiere la representación política. No queda claro en ninguna de las leyes bolivianas aprobadas la diferencia entre un partido político y una agrupación ciudadana. En la última Ley (2018) la diferencia que se establece es el alcance territorial: la forma partido es nacional mientras la agrupación ciudadana tiene alcance sub nacional (departamental o local). Esta diferenciación no justifica una denominación distinta entre partido y agrupación ciudadana, éstas últimas podrían bien denominarse partidos regionales o partidos locales, pues las condiciones organizativas y los requisitos de funcionamiento son exactamente los mismos.

Ante la caída de los partidos tradicionales en la región, la tendencia actual es hacia candidaturas personalistas que disputan con bastante éxito a los partidos. Esta orientación de la representación, en general, ha conducido a una desorganización de la política, la pérdida de referentes ideológicos, la concentración del poder en individuos y sus entornos, la distorsión de los fines generales de la política, en consecuencia, ha significado mayores dificultades para establecer estructuras organizativas institucionalizadas.

En el caso de Bolivia, a partir de la disgregación de la democracia pactada, el electorado ha buscado opciones alternativas y sustancialmente distintas. El actual partido de gobierno apareció como una opción diferenciada, pero con el tiempo ha ido repitiendo en muchos aspectos, los comportamientos cuestionados a las organizaciones políticas hoy opositoras. De hecho, la crisis que se ha precipitado en 2019 expresa la acumulación del malestar interno en el MAS respecto a la conducción política de esa organización. En el caso de la oposición, frente a la caída de los partidos de los ochenta y noventa han surgido opciones “nuevas” caracterizadas por ser efímeras, personalistas, con cambios de siglas, composición y candidatos que, si bien han logrado mantener alrededor de un 30% del electorado contrario al MAS, no han logrado construir una alternativa sólida al partido de gobierno.

Ahora bien, una práctica anclada en la cultura política boliviana frente a la heterogeneidad y disgregación, es la consecución de pactos y alianzas políticas. Desde las luchas por la reconquista

¹¹ En:

https://www.researchgate.net/publication/263697026_Organizacion_Informal_de_los_Partidos_en_America_Latina

de la democracia a fines de los setenta, la opción exitosa ha sido la conformación de frentes políticos; es decir una agregación por afinidad ideológica primero e instrumental y pragmática después, lo cual significaba mejores y mayores posibilidades de competir por el acceso y permanencia en el poder. Más adelante, en los ochenta ante las bajas votaciones de los partidos del sistema, se reprodujo esta lógica de alianzas bajo el signo de la “democracia pactada”, que dio lugar a coaliciones e incluso a mega coaliciones para gobernar. En el siglo XXI, esta lógica de pactos se reprodujo alrededor del MAS entre el partido y un conjunto de organizaciones sindicales campesinas e indígenas, otorgando sostenibilidad a la organización y a la reproducción del poder.

En consecuencia, un factor que en el presente puede contribuir a reordenar la política, devolverles sentido a los partidos y fortalecerlos, es transformarlos en eficientes articuladores sociales y políticos cohesionados alrededor de una propuesta común. Esto no es novedoso, el MNR había jugado ese rol articulador policlasista a mediados del siglo pasado, y sucedió también con el MAS y sus bases sindicales campesinas y populares a inicios de este siglo.

Sin embargo, la sociedad se ha transformado. El campo político es vasto, y habita en los intersticios de la vida social y ciudadana, no solamente en las organizaciones tradicionales que han jugado un rol en la historia como la Central Obrera Bolivia, la CSUTCB, los Comités Cívicos y otros. En las últimas décadas la conflictividad se expresa también en activismos ciudadanos que han generado un contra poder fuertemente ligado a demandas de atención a problemáticas cotidianas, como por ejemplo, mejores y más accesibles servicios públicos, el respeto a los derechos de cuarta generación (democracia, información y pluralismo), quinta generación (la superación del antropocentrismo por los derechos biocéntricos -animales y seres vivos-), o de sexta generación (derecho a la dignidad de las personas, autonomía y libertad frente al Estado), entre muchas otros pre existentes. Estos “nuevos” movimientos se caracterizan por la fragmentación de sus demandas, la auto organización en muchos casos espontánea, el uso intensivo de tecnología digital y en general, un rechazo a la política organizada.

En definitiva, los partidos requieren ampliar sus alianzas a otras organizaciones políticas, pero también a sectores sociales y ciudadanos para enraizarse en la sociedad. Las organizaciones sociales desde sus propias identidades pueden realizar un acercamiento a la política y los partidos, cuidando guardar su autonomía. Los pactos o alianzas pueden estar claramente reglamentadas y supervisadas por la entidad electoral. Por ejemplo, se puede normar su sostenibilidad en el tiempo -al menos una gestión de gobierno-, la participación en la toma de decisiones, velar por la presencia de representantes de las unidades organizativas la coalición dominante (cúpula) con voz y voto, entre otras. En ese contexto también tendría más sentido la realización de elecciones primarias para definir por voto directo a los candidatos y candidatas.

Sin embargo, las coaliciones no pueden restringirse a acuerdos electoralistas y pragmáticos para obtener espacios en el poder. Ese tipo de prácticas ha erosionado la imagen de los políticos y ha producido gestiones de gobierno y parlamentarias tensionadas por intereses particulares, por tanto, se requiere al menos de coincidencias alrededor de una identidad política común, programa y objetivos compartidos. Entre los dilemas organizativos planteados por Panebianco (1990), existe un modelo originario de partido conformado por *difusión territorial*, es decir que el crecimiento de una organización se produce mediante la suma de diferentes agrupaciones territoriales, cada una con sus variantes organizativas, a fin de evitar la concentración del poder en la coalición dominante del partido. El autor afirma que un alto número de unidades pequeñas en lugar de pocas unidades grandes, permite una mayor descentralización de las decisiones, por tanto, una mayor democratización y contacto con la realidad.

Los partidos entonces se convierten en entidades *articuladoras* de la política, debidamente reglamentadas, lo cual plantea un nuevo mapa de poder interno y externo. La consecución de pactos y alianzas con otras organizaciones políticas o de la sociedad civil es coincidente con una dinámica concurrente con la cultura política boliviana acumulada en la memoria histórica y puesta en evidencia sobre todo desde la recuperación de la democracia.

4 CONCLUSIONES: HACIA UNA DELIBERACIÓN ABIERTA Y SIN PRECONCEPTOS

En un reciente estudio concluimos que:

“La insistencia normativa de crear instancias con estructuras institucionales sólidas, programas de gobierno coherentes y democracia interna parece haberse agotado. Es preciso asumir, que el sistema político hoy es cambiante, y está regido por la informalidad, la fragmentación, el personalismo exacerbado, la volatilidad de los discursos y la ausencia de compromisos disciplinarios; por ello es preciso acercar los debates académicos y las propuestas de reforma a esta realidad y no viceversa. Si la representación política es concebida como “el espejo” de la sociedad, es preciso partir de esa realidad sociológica heterogénea y diversa para ser reinventada en el mundo institucional de la política” (Zegada-Arequipa 2021).

Este es el punto de inicio. Los temas planteados en la presente ficha, son producto de un proceso de varios años de investigación y estudio sobre el tema y de su contrastación, en distintas ocasiones y momentos históricos, con los propios actores políticos (dirigentes y líderes de partidos y agrupaciones ciudadanas, militantes y especialistas).

En un momento no electoral como el actual en que las organizaciones políticas tienen el espacio suficiente para reprogramar sus perfiles y formas organizativas, se abre la posibilidad de trabajar a dos niveles: a nivel legislativo, mediante la posibilidad de incidir en la modificación de la Ley 1098; y a nivel político, es decir en un trabajo auto analítico con las propias organizaciones políticas.

Los escenarios iniciales de diálogo involucran a:

- 1) Legisladores actuales (nacionales y sub nacionales), para rediscutir los alcances y límites de las actuales disposiciones normativas.
- 2) Responsables del organismo electoral, autoridades y responsables del SIFDE.
- 3) Actores políticos directos, tanto del MAS como de los partidos opositores a nivel nacional y sub nacional (partidos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de pueblos indígenas originario campesinos). La discusión debe involucrar a dirigentes y bases, a distintos grupos etarios y paridad de género, en los distintos territorios del país.

La metodología consiste en motivar la discusión con la identificación de los principales problemas planteados y otros que surjan en el camino, así como sus posibles derroteros, de manera que se pueda avanzar hacia propuestas renovadas.