

LA CORTA Y SOBRESALTADA HISTORIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN BOLIVIA

Salvador ROMERO BALLIVIÁN

SUMARIO: I. *Introducción a una historia de cándidos y desalmados.* II. *La aprobación del financiamiento público: una dimensión del proceso de institucionalización de la democracia boliviana.* III. *Las restricciones al financiamiento público: una dimensión del proceso del declive de la institucionalización de la democracia boliviana.* IV. *Los últimos escarceos del financiamiento público y las paradojas de la política boliviana.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN A UNA HISTORIA DE CÁNDIDOS Y DESALMADOS

Sobresaltada, rica en peripecias y corta fue la historia del financiamiento público a las organizaciones políticas en Bolivia. En efecto, su aprobación mediante una reforma a la ley electoral en 1997, a pocos meses de la elección presidencial de ese año, estuvo acompañada de una intensa polémica sobre su pertinencia pues muchos sectores rechazaron la idea de una subvención estatal a los partidos. No bastó que la subvención pública se inscribiese y precisase en la Ley de Partidos Políticos (1999), ni que la fiscalización fuese satisfactoria para que desaparecieran las críticas o las observaciones. En 2003, el gobierno de Carlos Mesa ignoró la norma y no entregó recursos para el año no electoral: los partidos, aún muy golpeados por la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada, apenas mascullaron su molestia, lo suficientemente bajo como para que no se escuche en la sociedad. En 2004, algunos partidos anunciaron solemnemente que renunciaban a los fondos públicos para que nadie los confunda con los otros... En 2005, acomplejado y sin que nadie lo pidiese expresamente, el mismo Parlamento recortó los porcentajes del financiamiento y para seguir haciendo buena letra optó por entregar el manejo de los recursos a la Corte Nacional Electoral (CNE). El

final llegó en 2008. Sin grandes debates parlamentarios, sin seminarios de discusión y análisis, sin artículos en la prensa, en fin, sin un obituario digno de las encendidas polémicas de su nacimiento, por iniciativa del gobernante Movimiento Al Socialismo (MAS) y con la venia de la oposición, en horas el Congreso aprobó la ley que en su primer artículo suprimió el financiamiento público y para que no se dude que el pasado era tan oscuro y cruel como generoso y solidario el futuro se dispuso en el artículo segundo la entrega de los recursos a un fondo para los minusválidos...

Este artículo pretende desentrañar en una primera sección las razones que impulsaron a la aprobación del financiamiento público, en una segunda los motivos por los cuales esa medida entró rápidamente en crisis para concluir señalando cómo desapareció el financiamiento estatal después de una década de existencia. El interés se pone por lo tanto en las variables del contexto sociopolítico así como en los principales rasgos de la legislación y la manera cómo ella fue aplicada.

II. LA APROBACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO: UNA DIMENSIÓN DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA BOLIVIANA

1. *Contexto político e institucional de la aprobación del financiamiento público*

La primera sección muestra que la aprobación del financiamiento público a los partidos debe comprenderse a la luz de dos grandes procesos que también tienen vínculos significativos entre sí. Por un lado, constituye únicamente una dimensión del esfuerzo de institucionalización de la democracia boliviana; por otro lado, constituye un ejemplo local de un amplio movimiento internacional que consideró que la subvención estatal a las organizaciones políticas contribuye a mejorar las “buenas prácticas” políticas.¹

En 1982, después de una transición caótica en la que alternaron elecciones generales y golpes de Estado, Bolivia retornó al régimen demo-

¹ Para una visión de conjunto en América Latina, Griner, Steven y Zovatto, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA, 2004; Rial, Juan, *El financiamiento de las organizaciones políticas y la participación ciudadana (regulaciones y realidad en América Latina)*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2006.

crático. El primer gobierno, dirigido por la coalición de izquierda Unión Democrática y Popular (UDP), tuvo que acortar su mandato, acosado por una de las peores hiperinflaciones latinoamericanas, frecuentes movilizaciones sociales de protesta y una posición minoritaria en el Parlamento agravada por las constantes disputas internas entre los partidos aliados. La elección de 1985 dio una amplia victoria a los partidos opositores, Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que establecieron el “Pacto por la democracia”. Gracias a esa alianza, al gobierno de Víctor Paz (MNR) aplicó un severo y a la vez exitoso plan de control de la inflación que, además y sobre todo, constituyó la base para un profundo rediseño del Estado en todos los campos.

En efecto, durante su administración y en la de sus sucesores, se procuró reducir la talla del Estado, descentralizarlo e institucionalizarlo. Para ese propósito, se redujo la participación del Estado en la economía a través del cierre de empresas públicas deficitarias, en particular las minas, las privatizaciones y la capitalización de las principales empresas estatales y a la vez se asignó al Estado el papel regulador. El espíritu del cambio estuvo en consonancia con el restablecimiento del vigor del liberalismo en los países desarrollados y en otros países de América Latina. La desconfianza hacia el Estado central pasó igualmente por un proceso de descentralización, importante hacia los municipios. Alejado de una intervención directa en cuestiones económicas, el Estado también dejó márgenes amplios para un juego más libre de la sociedad. Asimismo, se alejó del esfuerzo de la Revolución de 1952 para construir una nación homogénea y de mestizos proclamando el carácter multicultural de la nación boliviana y valorando la diversidad de culturas existentes.

En política, se abandonó progresivamente la concepción de la democracia heredada de la Revolución de 1952, más democrática o participativa que liberal o institucional. En ese modelo, el cambio social a favor de los grupos populares (nacionalización de las minas, reforma agraria, sufragio universal, alfabetización masiva en español, creación de sindicatos campesinos) y la permanente movilización del pueblo definían el carácter democrático del régimen con prescindencia de cuestiones como la transparencia de los comicios, las garantías para los opositores o para la prensa, el respeto a los derechos individuales. Desde mediados de los ochenta y claramente a lo largo de la década de los noventa del siglo pasado, después del derrumbe del sistema soviético, se impuso una concepción de

la democracia como un conjunto de reglas y de procedimientos para la alternancia pacífica y regulada en el poder, más bien neutros con respecto a los fines de la política pública que pudiese aplicar cada gobierno. Se trató en buena medida del ideario liberal que duda que le corresponda a un régimen arbitrar entre valores igualmente legítimos, como la libertad, la igualdad o la justicia social. Por lo tanto, la democracia se entendía sobre todo en términos procedimentales y electorales: existía en la medida que hubiesen autoridades elegidas en elecciones regulares, limpias, competitivas, abiertas a la participación de todos y que reflejasen la existencia de las otras condiciones mínimas de un régimen representativo (libertad de asociación, de expresión, pluralidad de fuentes de información).² El voto se convirtió en la piedra angular del sistema y los partidos en los actores fundamentales de las elecciones y de la política,³ reemplazando el antagonismo entre Fuerzas Armadas y sindicatos que marcó la política de décadas anteriores.⁴ Resultaba indispensable que las reglas fuesen equitativas para todos los actores, los árbitros encargados de hacerlas cumplir asumiesen su papel de manera imparcial y los equilibrios de poder no se rompiesen. La construcción de instituciones confiables se convirtió en uno de los mayores desafíos políticos de la nueva democracia.

Ese contexto permite comprender la aprobación de numerosas leyes y la ejecución de importantes reformas. La reñida elección presidencial de 1989 sirvió para activar la mecánica del cambio. En esa elección, los resultados fueron alterados en el organismo electoral para modificar la distribución parlamentaria y por primera vez aparecieron denuncias sobre vínculos entre líderes políticos y narcotraficantes.⁵ La sociedad se indignó y entre los actores políticos, los intelectuales, las organizaciones, los medios de comunicación, caló la necesidad de cambiar las estructuras institucionales para evitar repetir esas situaciones y mejorar la calidad de la democracia.

² Cfr. Dahl, Robert, *La democracia (una guía para los ciudadanos)*, Madrid, Taurus, 1998.

³ Romero Ballivián, Salvador, “Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo”, *Opiniones y Análisis* (87), 2007, pp. 138-141.

⁴ Cfr. Lavaud, Jean Pierre, *El embrollo boliviano*, La Paz, Hisbol, 1998.

⁵ En primer momento, el asunto pasó relativamente desapercibido pero en 1994 alcanzó proporciones de escándalo cuando el Congreso lo investigó. El caso conocido como “narcovínculos” afectó fuertemente al MIR y ayudó a impulsar el financiamiento público a los partidos. Para una perspectiva general del caso, Granado, Juan del, *Contra la corrupción y la impunidad: caso narcovínculos*, La Paz, MBL, 1994.

El gobierno de Jaime Paz Zamora tomó la iniciativa y en dos oportunidades, en 1991 y en 1992, consiguió que los partidos del oficialismo y de la oposición acordasen una ambiciosa agenda de reformas políticas que contemplaba entre otros aspectos modificar la Constitución, reformar la administración de justicia, iniciar una reforma educativa, aprobar una ley de partidos y organizar una CNE auténticamente imparcial e independiente. Se trató de un acuerdo “trascendental puesto que por primera vez los partidos políticos arribaron a un consenso amplio sobre la redefinición de las reglas claves del juego político”.⁶ Este consenso se convirtió en una verdadera hoja de ruta de la reforma política boliviana durante una década pues la mayoría de los puntos acordados se ejecutaron a lo largo de cuatro presidencias consecutivas, a menudo en un ambiente de consenso entre gobernantes y opositores: las de Jaime Paz (Movimiento de la Izquierda Revolucionaria MIR, 1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR, 1993-1997) y Hugo Banzer-Jorge Quiroga (ADN, 1997-2002).

Las reformas políticas fueron numerosas. Se introdujeron las diputaciones uninominales para mejorar la representatividad de los partidos y la imagen del Parlamento; se fijó un umbral de 3% de votos válidos para que un partido acceda a los escaños parlamentarios y conserve su personalidad jurídica buscando consolidar el sistema de partidos; se aprobó una ley electoral que redujo los riesgos de manipulación de la votación al fijar el principio de preclusión; se modificó el sistema de elección de los vocales de la CNE para asegurar el funcionamiento imparcial e idóneo de la institución a la par que se designó personalidades respetadas en esos cargos. En este impulso, uno de los últimos acuerdos cumplidos fue la promulgación de la Ley de Partidos Políticos en 1999. Después de negociaciones intensas y prolongadas pues el texto base estuvo redactado desde 1995, las fuerzas parlamentarias concordaron la norma para institucionalizar a los partidos. Se establecieron de forma precisa las condiciones para reconocer o cancelar la personalidad jurídica de los partidos, se exigió que éstos se ciñan a reglas de democracia interna, se otorgó a los militantes el “recurso de queja” ante la CNE en caso que sus derechos fuesen atropellados. Un componente decisivo de esta ley fue la consagración de la subvención pública para los partidos y en contrapartida la CNE

⁶ Mayorga, René A., “Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia”, en Murillo, Gabriel, *Hacia la consolidación democrática andina*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1993, p. 51.

recibió los mecanismos para fiscalizar el manejo de los recursos estatales y privados recibidos por las organizaciones: se integró el financiamiento estatal, aprobado inicialmente en una reforma a la Ley Electoral en 1997, poco antes de la elección presidencial de ese año y ejecutado por primera vez en esa oportunidad.

Estas evoluciones no pertenecieron exclusivamente a Bolivia, se inscribieron en una tendencia continental que apuntó por un lado a regular la vida partidaria y a asignar un número cada vez mayor de funciones a los organismos electorales⁷ y por otro lado a financiar públicamente la actividad partidaria y ejercer controles sobre el impacto del dinero en la política, un asunto siempre complejo para las democracias contemporáneas.

Los aspectos señalados hasta aquí mostraron que el proceso de institucionalización democrática se debió a la convergencia de una dinámica interna y de un espíritu del tiempo internacional. Para el financiamiento público se reprodujo ese modelo aunque resultó más notoria la influencia externa por las manifiestas resistencias internas que despertaba el tema. En efecto, después de lograr que los procesos electorales latinoamericanos superasen los vicios que habían sido los suyos en la fase previa al autoritarismo militar para ajustarse a los parámetros básicos de comicios limpios, libres y como medio de acceso a los principales cargos públicos,⁸ la década de 1990 correspondió a nuevas inquietudes que apuntaron a mejorar la calidad de la democracia. Entre ellas destacaron con nitidez la voluntad de contar con partidos democráticos, institucionalizados, serios, así como la exigencia de regular la presencia del dinero en la política: se impusieron límites y regulaciones a los gastos en las campañas, se encuadró la actividad de los medios en esa etapa y se aprobó el financiamiento estatal a las organizaciones políticas, procurando establecer condiciones equitativas para la competencia política, la autonomía de los partidos frente a los donantes privados y la transparencia en las actividades partidarias.⁹

⁷ Jaramillo, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 372 y 373.

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina*, Lima, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, pp. 74-80.

⁹ Calle, Humberto de la, “Financiamiento político: público, privado, mixto”, en Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *De las normas a las buenas prácticas*, *cit.*, pp. 24 y 25.

Esta dinámica estuvo apuntalada por instituciones internacionales como el Centro de Asesoramiento y Promoción Electoral (CAPEL), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el Instituto Internacional para Sistemas Electorales (IFES), los países desarrollados a través de sus instancias de cooperación, los organismos multilaterales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las fundaciones partidarias internacionales, en particular las alemanas. Por ello, alrededor de la década de 1990 numerosos países latinoamericanos adoptaron el financiamiento estatal directo para sus organizaciones partidarias: Colombia y Guatemala (1985), Paraguay (1990), Brasil (1995), Panamá y República Dominicana (1997), Chile y Perú de forma directa (2003). Sólo Venezuela se encontró a contramano de ese movimiento, luego de ser uno de los primeros países en tener un mecanismo de ese tipo, suprimiendo el financiamiento en 1999 durante el gobierno de Hugo Chávez.

Esta agenda fue retomada por actores políticos o institucionales locales. En Bolivia, el ala renovadora de los partidos, es decir un grupo de políticos que trabajaron de forma transversal y actuaron como agentes de cambio, ante la actitud más pasiva que de resistencia de los sectores tradicionales de las organizaciones y de los mismos militantes,¹⁰ promovieron el financiamiento estatal, con el apoyo de círculos intelectuales.¹¹ Ese esfuerzo contó con el apoyo de la CNE que mantenía frecuentes contactos con varias de las instituciones internacionales mencionadas. Ella sintetizó el júbilo de todos estos actores con la aprobación de la medida, señalando que el financiamiento estatal mostraba el “nivel de modernidad del Estado”, representaba una “sobreguarda (para el) proceso democrático”, indicaba que “los partidos políticos en Bolivia pueden manejarse con transparencia y sin condicionamientos económicos que pudieran hacer

¹⁰ Presentando las conclusiones de un seminario dedicado a la Ley de partidos, el senador Enrique Toro señalaba: “Si bien la norma aprobada recoge las observaciones más generalizadas y recurrentes que circulan en el conjunto de la opinión pública y, de modo más acentuado, en los medios de comunicación y en los ambientes académicos... no es menos evidente que en el proceso de elaboración del proyecto no pudo lograrse una discusión tan profunda y amplia como hubiera sido deseable, en el seno de los propios partidos”. Toro, Enrique *et al.*, “Presentación”, *Opiniones y Análisis* (47), 1999, pp. 7 y 8.

¹¹ *Cfr.* Mayorga, Fernando, “En torno a la Ley de partidos políticos y a su financiamiento y su fiscalización”, *Anteproyecto de Ley de partidos políticos: algunas interrogantes y posibles respuestas*, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung-Fundemos-Milenio-ILDIS, 1995, pp. 26-29.

peligrar la gobernabilidad del país y también la pervivencia misma del Estado”.¹²

2. Características del financiamiento público-1997

Después de comprender el contexto en el cual se aprobó el financiamiento público se pueden revisar sus características principales y las modalidades de aplicación. Las reformas a la Ley Electoral (LE) en 1997 y la Ley de Partidos Políticos (LPP) establecieron la subvención pública directa permanente de manera proporcional a la fuerza electoral de cada organización y asignando porcentajes diferentes según las características políticas del año. En efecto, para los años de elección general (presidencial y legislativa celebradas de manera simultánea) se asignó 2.5 por mil del Presupuesto consolidado de la Nación (en adelante presupuesto), en los años de comicios municipales 2 por mil y en los años no electorales 0.5 por mil. Era el reconocimiento a la jerarquía política de las consultas.

En los años electorales, los recursos debían servir para cubrir gastos de campañas y se encargó a la CNE, la institución que después de solicitar el desembolso del monto al Poder Ejecutivo lo distribuía entre los partidos beneficiarios, definir en un reglamento las partidas que podían cubrirse con esos fondos. En cambio en los años no electorales, la subvención servía “exclusivamente a financiar programas partidarios de educación ciudadana y difusión de documentos político-programáticos” (artículo 53-I, LPP). El propósito era evitar que los partidos se limiten a ser maquinarias electorales, activas y eficaces únicamente durante las campañas, una evolución que sin duda no era propia de Bolivia pero que preocupaba a los políticos reformistas y lograr, por el contrario, que echen raíces profundas en la sociedad con un trabajo regular de acercamiento a sus militantes y a la sociedad en su conjunto a través de la capacitación de sus cuadros y la explicación de sus principios ideológicos.

La entrega de los recursos a los partidos se basó en el principio de la fuerza electoral, lo que implicaba que ningún partido accedería a la subvención pública sin haber pasado antes por la prueba electoral y además haberla aprobado. En efecto, entre los requisitos para recibirla figuraba haber tenido al menos 3% de los sufragios válidos en la última elección general

¹² Corte Nacional Electoral, *Informe al Congreso Nacional-elecciones generales 1997*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 1997, p. 49.

o municipal (artículo 52-II, LPP), vale decir el mismo umbral que para conservar la personalidad jurídica. En los años electorales, la mitad del monto presupuestado se entregaba a 60 días de la elección en función de los votos conseguidos en la última elección general o municipal, según correspondiese, y la otra mitad después de los comicios, esta vez con base en los resultados de éstos. En claro, el primer monto reconocía la antigua correlación de fuerzas, el segundo consagraba la nueva realidad.¹³ Se trató, asimismo, de la modalidad más común en América Latina.

Como se señaló, a la CNE se le encargó el desembolso a los partidos, la aprobación del reglamento para el manejo de los fondos y la responsabilidad de fiscalizar los descargos. Se trató de una decisión singular para la legislación boliviana, en la medida que la única instancia que evalúa el manejo de los recursos públicos es la Contraloría General de la República. La CNE debía revisar las rendiciones de cuenta y aprobarlas a través de una resolución, que como todas es de conocimiento público al ser publicada en la *Gaceta Electoral* (artículo 63, LPP). Sin embargo, el interés ciudadano por las rendiciones de cuenta fue escaso y, en general, no hubo en la sociedad grandes preocupaciones por el financiamiento de las campañas. Para cumplir con esas tareas nuevas, la CNE se dotó de una instancia técnica especializada, organizada gracias a la cooperación horizontal de otros organismos electorales de la región y el apoyo de instituciones internacionales, en particular CAPEL e IFES. El encargo de la fiscalización a la CNE estuvo guiado por la confianza en la seriedad técnica de la institución, en la seguridad que los dictámenes se pronunciarían en tiempo oportuno y motivada por la creencia que los gastos partidarios en una campaña tienen pocos puntos en común con los gastos ordinarios de la burocracia.

En líneas generales, el trabajo del organismo electoral se desarrolló de forma satisfactoria: efectuó controles relativamente ágiles, emitiendo sus resoluciones finales aprobando los estados financieros y la rendición de cuentas documentada aproximadamente un año y medio después

¹³ Para acceder a este segundo financiamiento, los partidos debían realizar gastos debidamente respaldados a nombre de la subvención pública, lo que suponía estimar el apoyo que se obtendría. Algunos partidos contaban con facturas por demás y otros, agradablemente sorprendidos con su votación por exceso de modestia en sus expectativas, carecían de ellas y por lo tanto debían “renunciar” al financiamiento estatal, como lo hizo el Movimiento Al Socialismo (MAS) en 2002, aunque dando una alta publicidad a su “decisión”.

de los comicios. Mostró también su firmeza en las auditorías exigiendo descargos complementarios y mostrando que estaba dispuesto a aplicar sanciones en caso de incumplimiento de las normas relativas al financiamiento público o la propaganda. Por ejemplo en 1997 aplicó multas a partidos y medios por exceder el tiempo límite autorizado para la difusión de propaganda;¹⁴ en 2001 exigió a los distintos partidos la devolución de más de 50 000 dólares no usados o inadecuadamente descargados del financiamiento de la municipal de 1999; en 2005 redujo el monto entregado a los partidos que no tenían sus obligaciones con la CNE al día; en 2006 exigió y obtuvo la destitución del gerente del canal estatal por negarse a cumplir con la difusión gratuita de propaganda electoral; en 2009 excluyó a ADN y al FRI de la presidencial por incumplir la presentación de sus estados financieros.

La CNE también se presentó como un cobrador eficaz de los recursos que juzgó mal o directamente no descargados, consiguiendo que los partidos observados devolviesen los fondos. En esa tarea, se mostró flexible dando prioridad a la recuperación de los fondos, por lo que en ciertas oportunidades aceptó pagos en plazos (por ejemplo cuando la nueva jefa de CONDEPA Verónica Palenque alegó que acababa de hacerse cargo de la dirección partidaria y pidió un plazo adicional para cumplir con la deuda) o con modalidades de pago poco ortodoxa (por ejemplo, cuando Acción Democrática Nacionalista entregó su sede nacional para cubrir su deuda de la gestión 2001 que correspondió al monto más elevado observado por la CNE, más de 300 000 dólares).

La prioridad del organismo electoral apuntó a verificar el uso de los recursos públicos y se mostró exigente a la hora de recuperar los fondos cuando estimó insuficientes los descargos. Sin embargo, también estudió el manejo de los fondos propios de los partidos y si las rendiciones no correspondían a los parámetros básicos de contabilidad, imponía a la dirección el reembolso a las cuentas partidarias de las sumas observadas. En la práctica, la verificación del cumplimiento de este punto fue más flexible y los montos concernidos eran normalmente reducidos.

La fiscalización no estuvo exenta de complicaciones: la relación de la CNE con los partidos cuyas rendiciones de cuentas eran observadas podía pasar por fases de tensión cuando las organizaciones buscaban el reco-

¹⁴ Lazarte, Jorge, “La Corte Nacional Electoral 1991-2001”, *Cuarto Intermedio* (67-68), 2002, p. 79.

nocimiento a la mayor cantidad posible de descargos o en el momento de exigir los pagos. El tema requería respetar los criterios técnicos de las auditorías, aplicar las normas y sanciones correspondientes, demostrar la imparcialidad y al mismo tiempo conservar la correcta relación del árbitro de las competencias políticas con todos los jugadores.

El financiamiento público tenía el componente directo, que era el fundamental, y uno indirecto, limitado a la entrega de espacios gratuitos para difundir la propaganda electoral en el Canal 7 y en Radio Illimani (ahora Patria Nueva), el canal de televisión y la radio públicos respectivamente. Esa disposición no tenía mayores regulaciones, como el establecimiento de tiempos mínimos o precisión de horarios, e interesó relativamente poco a los partidos dados los escasos niveles de audiencia de los medios estatales, algo que tampoco es exclusivo de Bolivia.¹⁵

En contrapartida a la entrega de los recursos públicos y para asegurar la transparencia de la difícil relación entre dinero y política, las normas obligaron a los partidos a llevar cuentas precisas y detalladas de los recursos privados que recibían, establecieron topes relativos para los fondos privados obtenidos (ningún aporte individual puede exceder el 10% del presupuesto anual del partido), fijaron límites a la cantidad de spots, cuñas y avisos que podían difundirse en televisión, radio y publicaciones respectivamente y finalmente determinaron que los estados financieros (balance y estado de resultados) anuales de los partidos serían revisados por la CNE (artículo 61, LPP).

3. *Las cifras del financiamiento estatal*¹⁶

Esta sección no analiza el detalle de las cifras del financiamiento estatal pero brinda elementos para comprender mejor sus alcances e implicaciones. En la primera oportunidad, en la presidencial de 1997, se aprobó un financiamiento ligeramente mayor a 62 millones de bolivianos, aproximadamente unos 10 millones de dólares. El MNR logró un cuarto de ese monto gracias a su primer lugar de 1993 y segundo de 1997; hubo

¹⁵ Rial, Juan, *El financiamiento de las organizaciones políticas y la participación ciudadana*, cit., p. 56.

¹⁶ La información estadística básica sobre el financiamiento estatal fue publicada por la CNE en su serie Boletín estadístico, en tanto que las resoluciones sobre las distintas etapas del financiamiento (asignación de cuotas, aprobación de cuentas, etcétera) se encuentran publicadas en la gaceta electoral del mismo organismo.

3 partidos que oscilaron alrededor de 10 millones de bolivianos (ADN, UCS, CONDEPA), mientras que el Eje de Convergencia recibió la cuota más pequeña (cerca de 340 000 bolivianos, siendo la única vez que una organización con menos de 3% recibió financiamiento como cuota de su participación en los comicios de 1993). Quedó sin distribuir un poco menos de 5 millones (7.4%), ya sea porque algunos partidos presentes la vez anterior no compitieron en 1997 o porque en los comicios de 1997 algunos partidos no superaron la barrera de 3%. Para la municipal de 1999, se aprobó un financiamiento de cerca de 48 millones (equivalentes a alrededor de 6 millones de dólares), siendo nuevamente el MNR el principal beneficiario con 11 millones (menos de 2 millones de dólares) y con una fragmentación mayor del número de partidos favorecidos pues en general las elecciones municipales tendieron a una dispersión más acentuada de los sufragios por la participación de forma individual de una mayor cantidad de organizaciones. En 2002, se estableció el récord. El Estado aprobó más de 73 millones de bolivianos y finalmente se asignaron casi 70 millones.

En líneas gruesas se puede señalar que en Bolivia el financiamiento público se convirtió en un acompañamiento del financiamiento privado aunque por supuesto esa afirmación no se aplica por igual a todos los partidos. Al menos dos motivos explican la afirmación. Por un lado, el costo de las campañas excede los montos entregados: de manera muy general, la campaña de un partido con fuertes aspiraciones de disputar la Presidencia osciló entre los 6 y los 12 millones de dólares cuando los montos entregados a cualquier organización se encuentran lejos de esa cifra.

Por otro lado, por lo menos en el primer periodo de aplicación de la ley, los partidos más grandes y por lo tanto los principales beneficiarios de la subvención pública, tenían vínculos cercanos con el empresariado y por lo tanto eran los que más posibilidades tenían de conseguir fondos privados. Aún más, el jefe del MNR Gonzalo Sánchez de Lozada, dedicado a la actividad minera, era uno de los principales empresarios bolivianos y a medida que asentaba su control sobre el partido facilitó el ingreso de otros prósperos dueños de industrias o comercios a altos cargos públicos (más que partidarios); en ADN, Banzer guardaba desde la época de su gobierno autoritario un vínculo estrecho con el mundo empresarial y ese lazo privilegiado fue conservado por Quiroga; el MIR construyó una estrategia de acercamiento a núcleos empresariales jóvenes o progre-

sistas.¹⁷ Incluso los partidos que inicialmente canalizaron el descontento popular, aunque no lograron acogida en las elites, fueron conducidos por empresarios de origen popular: Carlos Palenque de CONDEPA era propietario de Radio Televisión Popular y Max Fernández (UCS) de la Cervecería Boliviana Nacional, la mayor empresa de bebidas del país.¹⁸ La capacidad del líder para asumir los gastos del partido y de sus campañas o para encontrar los contactos necesarios en el mundo de los negocios para ese fin constituía un capital importante dado que los partidos no podían mantenerse con las pequeñas contribuciones de sus militantes (la única fuente más o menos regular de aportes de los miembros de base eran los “descuentos voluntarios” a los que podían ser sometidos quienes habían accedido a un cargo público gracias a su militancia partidaria).

A la inversa, los partidos que se encontraban ideológicamente más lejos de los potenciales donantes privados tenían bajos resultados electorales y por lo tanto recibían las tajadas más pequeñas del financiamiento público. La irrupción del MAS en 2002 y el declive de los partidos “tradicionales” modificó esa situación: el éxito de Morales en esa presidencial rompió cualquier lazo automático que se pudiese establecer entre inversión en la campaña y resultados electorales. Al mismo tiempo, los cambios en las concepciones de la democracia comenzaban a sentar las bases del cuestionamiento al financiamiento estatal de las organizaciones políticas.

III. LAS RESTRICCIONES AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO:

UNA DIMENSIÓN DEL PROCESO DEL DECLIVE

DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA BOLIVIANA

1. *Contexto político e institucional de la reducción del financiamiento público*

Con el mismo marco de análisis de la primera sección, la segunda busca comprender cómo el debilitamiento de la construcción institucional realizada en la última década del siglo XX afectó el financiamiento pú-

¹⁷ Para una visión panorámica del perfil de los parlamentarios, que permite apreciar estos vínculos partidarios, *cfr.* Romero Ballivián, Salvador, *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009*, La Paz, Fundappac, 2009.

¹⁸ *Cfr.* Mayorga, Fernando, *Neopopulismo y democracia*, La Paz, CESU-Plural, 2002.

blico a los partidos. Nuevamente este tema constituye sólo una variable menor de las grandes tendencias de la democracia boliviana.

Debajo del paisaje aparentemente sereno en el cual se sucedieron durante tres lustros elecciones transparentes, conformación de gobiernos de coalición, competencias partidarias centripetas, esfuerzos por establecer marcos de acción formal para los partidos y predominio de un multipartidismo moderado, se producían importantes transformaciones. En efecto, a finales del siglo XX aumentó la insatisfacción con los rendimientos de la economía liberal, mermados por la crisis asiática y de varios países latinoamericanos, la impaciencia con la lentitud de los progresos sociales y el descontento con el sistema de partidos, a veces percibido como excluyente, golpeado por escándalos de corrupción rara vez sancionados y donde todas las alianzas parecían posibles, aún contra la voluntad de los votantes. Por primera vez desde 1985, en el año 2000, durante el gobierno de Hugo Banzer, el Estado se encontró a la defensiva ante la convergencia de conflictos y movilizaciones sociales mientras que desde la sociedad se gestaba una agenda en buena medida indiferente o a contramano de los principios de la democracia representativa y procedimental que terminó imponiéndose en los años siguientes.¹⁹ Ese cambio de escenario se tradujo electoralmente en la paulatina pérdida de convocatoria electoral del MNR, del MIR y de ADN, los partidos que ejercieron la Presidencia a partir de 1985: si en esa elección los tres partidos concentraron alrededor de dos terceras partes de los sufragios en 2002 el porcentaje quedó cerca de 40%.²⁰

La crisis tuvo su momento álgido en octubre de 2003. Luego de la represión a una protesta social multiforme que dejó más de 60 muertos, Gonzalo Sánchez de Lozada renunció a la Presidencia. Su partida precipitada se interpretó como el final simbólico de una época dominada por

¹⁹ Antonio Mayorga, René, “El Diálogo Nacional II: propuesta de desmontaje de la democracia”, *Opiniones y Análisis* (54), 2001, pp. 59-113. La mayoría de las propuestas del Diálogo Nacional II, organizado pero no controlado por el gobierno de Banzer, se cumplió en los años posteriores: convocar una Asamblea Constituyente, eliminar el “monopolio” de los partidos, elección de prefectos, establecimiento del referéndum, en tanto que el primer proyecto de la Asamblea Constituyente (finalmente no retenido) dispuso la elección totalidad de los diputados en circunscripciones uninominales y la suspensión de la inmunidad parlamentaria. Sólo quedó pendiente el establecimiento de una Cámara única.

²⁰ Romero Ballivián, Salvador, *Geografía electoral de Bolivia*, La Paz, Fundemos, 2003, pp. 470-474.

políticas económicas liberales y la democracia representativa en la cual los partidos ocupaban la primera línea y por tres organizaciones (MNR, MIR, ADN) que rotaron en la dirección del Poder Ejecutivo.

A partir de ese momento, la iniciativa política e intelectual pasó a un modelo de democracia distinto que consideró insuficiente reglas neutras, árbitros imparciales, instituciones sólidas o elecciones limpias para definir este régimen, en consonancia con las visiones “radicales”, “participativas” o “contrahegemónicas” de la democracia²¹ que buscaban un modelo que “supere las inconsistencias lógicas y las limitaciones históricas de la lectura procedimental y minimalista de la democracia”.²² Para esta corriente, el respeto a la ley no constituye la piedra fundamental si la letra impide alcanzar principios fundamentales, si la norma obstaculiza el cambio auténtico: la justicia social, la participación, la inclusión de los sectores populares, la reparación de errores históricos.²³ La democracia tiene sentido en la medida que asegure la realización de esos valores y desborde los marcos estrechos del régimen representativo, acordando un lugar especial a las consultas directas a la población, rompiendo el “monopolio” de los partidos, ignorando o humillando a las instituciones si asumen posiciones contrarias a las nuevas orientaciones, escuchando a los movimientos sociales.

El gobierno de Carlos Mesa, vicepresidente y sucesor de Sánchez de Lozada, reflejó en parte esta nueva sensibilidad (2003-2005). El nuevo presidente prescindió de la coalición que sostuvo al jefe del MNR y siendo él mismo un independiente, decidió gobernar sin partidos. Al mismo tiempo, en la reforma constitucional de 2004 aprobada durante su gestión se incluyó el referéndum, la posibilidad de convocar una Asamblea Constituyente, se eliminó el “monopolio” partidario en la representación abriendo la participación a las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas. Sin embargo, fue en la gestión de Evo Morales, iniciada en 2005,

²¹ Cfr: Sousa, Boaventura de, *Democracia de alta intensidad*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2007, pp. 20-32.

²² García Linera, Álvaro, “Los retos de la democracia en Bolivia”, en Corte Nacional Electoral, *Democracia en Bolivia*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2005, p. 22.

²³ La mejor expresión de esta sensibilidad fue la célebre declaración del presidente Evo Morales en 2008: “Yo le meto [actúo-tomo las decisiones] por más que sea ilegal: si es ilegal, legalicen ustedes... Por encima de lo jurídico está lo político” (reproducido por Ormachea, Verónica, “Error histórico de Evo”, *La Razón*, 7 de agosto de 2008).

que ese conjunto de visiones se convirtieron en la línea dominante de la política boliviana.

En este nuevo escenario político, intelectual e institucional, los partidos perdieron relevancia. Las principales organizaciones entraron en una severa crisis, víctimas del desapego del electorado y de las escisiones de los líderes o sectores que creían que aún podían jugar cartas después de la renuncia de Sánchez de Lozada. La aprobación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas en 2004 marcó la desconfianza hacia los partidos y brindó a muchos dirigentes la posibilidad de romper con ellos y presentarse ante los votantes con una sigla a su medida. En la municipal de 2004 y en menor medida en la prefectural de 2005 se multiplicaron las agrupaciones de carácter regional mientras que los procesos de democratización interna de los partidos, momentos fuertes de la vida política nacional, se volvieron poco relevantes pues dejaron de suscitar el interés ciudadano y tampoco atraieron la atención de los militantes o de los cuadros partidarios que ahora sabían que podían seguir fácilmente sus carreras en una agrupación ciudadana o en las reagrupaciones de corrientes que estuvieron en la base de Podemos (2005) o de la alianza PPB-Convergencia (2009).

Consecuencia de estas evoluciones, el financiamiento público a los partidos —a las organizaciones políticas en general pues para las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas se decidió que recibirían el financiamiento “de conformidad a lo establecido en el capítulo noveno de la Ley 1983 Ley de Partidos Políticos” (artículo 28 de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, LAC)— quedase en posición frágil.

La primera señal la dio el gobierno de Mesa al no desembolsar el financiamiento correspondiente a la gestión 2003 de año no electoral a pesar de que había sido aprobado en el Presupuesto e incluso el Ministerio de Hacienda anticipó su entrega: indicó que por las dificultades económicas no era posible realizar el desembolso en ese momento y al final nunca se otorgaron los fondos. Golpeados después del fracasado gobierno de Sánchez de Lozada y conscientes de la mínima popularidad del tema del financiamiento,²⁴ los partidos se resignaron a no recibir la subvención. La

²⁴ El financiamiento público fue siempre el tema más polémico, desde la aprobación de la misma ley como atestiguan los siguientes comentarios, provenientes de promotores de la Ley de partidos poco después de la promulgación: “La transparencia en el manejo de los recursos fue la contrapartida asumida por los partidos para recibir recursos del Estado que, por otra parte, la población mayoritariamente ha rechazado”

situación no varió en 2004: si bien hubo la entrega del primer 50% de los fondos, antes de la elección municipal, la segunda cuota recién llegó, luego de muchas gestiones de la CNE y cuando el asunto parecía ya olvidado, ¡en 2007! Además, el único partido que salió indemne del derrumbe del sistema partidario, el MAS, informó que renunciaba al financiamiento estatal en la municipal de 2004, dando a entender implícitamente que su recepción caracterizaba a las formaciones “tradicionales” (es probable que la decisión estuviese dictada más por un cálculo táctico que por un asunto de principio: la primera cuota que le correspondía al MAS era inferior al 5% del total ya que se basaba en los resultados de la municipal de 1999, cuando el partido tenía una audiencia restringida, pues para la presidencial de 2005 aceptó la subvención pública, ahora con base en los resultados de la elección de 2002 en la cual ocupó el segundo lugar).

Para confirmar ese ánimo, puede anotarse que cuando se aprobó la Ley del referéndum en 2004 la posibilidad de otorgar una subvención pública a los participantes ni siquiera fue objeto de análisis o consideración. Tampoco se discutió el marco para la difusión de propaganda, un área para la cual la aplicación mecánica de los principios del Código Electoral resultaba cuando menos problemática.

Para la presidencial de 2005 los mismos partidos dudaban de la función que les correspondía en la democracia y carecían de fuerza para sostener la obra institucional que había sido la suya en las dos décadas previas. Por ello, sin que mediase una presión específica, el Parlamento restringió los alcances del financiamiento estatal aunque no lo suprimió.

2. Características del financiamiento público-versión 2005

Con respecto a la norma aprobada en 1999, los ajustes a la Ley de Partidos realizados en 2005 tuvieron tres características centrales: se redujo el monto de la subvención estatal, se confió su administración a la CNE y finalmente se limitó el uso de los fondos únicamente a gastos en medios de comunicación. Los otros componentes siguieron idénticos.

(Jorge Lazarte, vocal de la CNE), *Fundemos, Opiniones y Análisis* (47), cit., 1999; “Que el Estado invierta en la política me parece positivo; pero si en plazo de 4 o 5 años el ciudadano no ve frutos positivos habrá una interpelación inmediata a ese financiamiento” (Hugo Carvajal, diputado del MIR en *Fundemos, Opiniones y Análisis* (47), cit., 1999).

La primera innovación fue limitar el monto asignado al financiamiento de los partidos. Se redujo el porcentaje a la mitad: 1.25 por mil del presupuesto para las elecciones generales, 1 por mil en los años de comicios municipales y se mantuvo el 0.5 por mil en las gestiones no electorales. Durante el proceso de afianzamiento institucional, los partidos aceptaron el costo de algunas medidas mal percibidas por la ciudadanía, como la subvención estatal, en el entendido que se trataba de una pieza necesaria en el conjunto de medidas para construir un sistema de partidos fuerte, ordenado, sujeto a reglas comunes, regulado por un árbitro imparcial, componente indispensable de una democracia sólida. Cuando ese aliento se agotó, el primer quiebre se dio en el flanco más débil: el financiamiento estatal. La decisión no provocó mayor debate en el Congreso, no hubo voces para oponerse y el asunto pasó desapercibido en la opinión pública, lo que significa que el sacrificio no conllevó ningún beneficio especial para los actores que lo adoptaron pues el Parlamento y los partidos que lo dominaban sufrían una grave crisis de legitimidad. En efecto, el gobierno poco popular de Sánchez de Lozada contó con una amplia mayoría parlamentaria, el gobierno de su sucesor, Carlos Mesa, contó con simpatía ciudadana pero tuvo una mala relación con el Congreso y finalmente los electores acusaron a los parlamentarios en 2005 de querer retrasar o evitar la elección presidencial anticipada para no perder sus curules.

La segunda medida pasó por retirar a los partidos la administración directa de los recursos para transferirla a la CNE, un gesto que debe interpretarse como la conciencia de los políticos de su escasa legitimidad ante la sociedad y a la vez de confianza en un organismo que en los últimos tres lustros se había convertido en una de las instituciones más confiables por su imparcialidad y transparencia.²⁵ No se alteró el principio de la proporcionalidad entre el apoyo electoral y el porcentaje de recursos que le correspondía a cada organización. El sistema consistió en que cada partido negociaba con los medios que así lo desease la difusión de su propaganda, eligiendo los horarios y también acordando las tarifas — con las únicas restricciones de que no podían exceder las inscritas en el organismo electoral, de acuerdo a las disposiciones que no habían tenido cambios en este punto. Una vez concluida la negociación en la cual no había participación del organismo electoral se suscribía un contrato entre

²⁵ A modo de ejemplo, en mayo de 2006, la aprobación a la gestión de la CNE alcanzaba a 80%, sólo superada por la otorgada a la Iglesia (83%) y al presidente Morales, en el inicio de su mandato (81%). “Apoyo, opinión y mercado Bolivia”, *Opinión Data*, año 6, núm. 5, mayo de 2006.

el medio, el partido y la CNE que estipulaba todos los detalles para la difusión de la pauta publicitaria. El cumplimiento del contrato debía ser verificado por el partido que luego emitía una orden de conformidad con el servicio y sólo después la CNE efectuaba el pago.

Este cambio de modalidad, aplicado en la presidencial de 2005 y luego en la elección de la Asamblea Constituyente en 2006, tuvo varias consecuencias. Probablemente la principal ventaja, aunque no fuese perceptible inmediatamente, fue eliminar uno de los puntos de roce entre el organismo electoral y los partidos por el financiamiento público. En efecto, apenas unos meses después de la elección estaban saldados todos los temas administrativos y no había observaciones: en la práctica ya no eran necesarias las morosas auditorías al manejo de los recursos estatales y por lo tanto desaparecían las probables observaciones que agrietaban las relaciones entre la CNE y los partidos durante años. Asimismo, el manejo de los fondos conoció una mayor pulcritud y la transparencia aumentó: la CNE no procedía a ningún pago sin el cumplimiento quisquilloso de un conjunto de normas. Sin embargo, si el objetivo de la Ley de Partidos apuntó a fortalecer a los partidos, dotarlos de una estructura institucional más sólida, profesionalizar su administración, la decisión constituyó un retroceso pues les restaba una de las competencias que exige justamente desarrollar una burocracia partidaria estable, profesional y competente. A la inversa, la medida únicamente confirmó que la CNE había alcanzando significativos grados de consolidación institucional para llevar adelante la tarea sin inconvenientes, en plazos acortados y con escaso tiempo de preparación.

El precio del manejo centralizado de los recursos en el organismo electoral fue la reducción de las partidas en las cuales se podían utilizar los fondos. En el modelo anterior, existía un número amplio de actividades, servicios y productos que podían ser comprados con el financiamiento estatal. En la nueva versión, se restringió el uso de los recursos a la compra de espacios publicitarios en los medios de comunicación (adicionalmente, se autorizó la impresión de afiches, pero esa opción fue muy poco utilizada por los partidos).

3. Las cifras del financiamiento público-versión 2005

Con la reducción de los montos destinados al financiamiento público, para la elección presidencial de 2005 se aprobó una partida con algo más

de 50 millones de bolivianos (equivalentes a aproximadamente 6 millones de dólares) pero los recursos efectivamente asignados sólo ascendieron a cerca de 37 millones (unos 4.5 millones de dólares) pues se descontaron los montos de los partidos que terciaron en 2002 y no en 2005 y el MIR recibió algo menos de la mitad de lo que le hubiese correspondido pues no tenían al día sus obligaciones derivadas de elecciones anteriores. El MAS, NFR y el MNR recibieron la tajada mayor: cada uno alrededor de 10 millones de bolivianos (1.2 millones de dólares). Los recursos fueron destinados principalmente a la televisión, en lo que constituye la tendencia generalizada de las democracias contemporáneas.²⁶ En efecto, la contratación de espacios en la televisión absorbió la mayor parte de los recursos (89%), llegando muy lejos en segundo lugar la radio (5%) y finalmente la prensa (4%). Más de 4 millones quedaron sin usar o sin poder ser pagados, en particular porque los medios provinciales más pequeños no lograron acreditar toda la documentación para recibir un desembolso estatal.

La elección de la Asamblea Constituyente fue la que recibió menos recursos de toda la historia boliviana, cerca de 32 millones de bolivianos, es decir unos 4 millones de dólares. Al MAS le correspondió más de la mitad de ese monto pero finalmente devolvió más de 11 millones que no llegó a utilizar, ¡suma superior a la que recibió el segundo partido, Podemos! (9 millones de bolivianos). En esta oportunidad, el financiamiento estatal jugó un papel clave: la elección presidencial se había realizado apenas un semestre antes y había implicado una intensa tarea de recolección de fondos pues esos comicios, de por sí los más importantes del sistema político, se percibieron como una auténtica elección de combate en la cual se resolvía el destino de las políticas públicas ejecutadas desde hacía dos décadas.²⁷ La Asamblea Constituyente fue por lo tanto una elección menor, con una campaña corta y con escasos aportes privados: los recursos públicos fueron muy importantes para los cuatro partidos que se beneficiaron con la subvención estatal. La estructura de gastos se asemejó a la de 2005, con la televisión como principal receptora de la inversión partidaria (85%), seguida por la prensa (8%) y la radio (5%).

²⁶ Cfr. Sartori, Giovanni, *Homo videns*, Buenos Aires, Taurus, 1999.

²⁷ Cfr. Romero Ballivián, Salvador, “Análisis de la elección presidencial de 2005 en Bolivia”, en Romero Ballivián, Salvador (coord.), *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2007, pp. 45-49.

IV. LOS ÚLTIMOS ESCARCEOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y LAS PARADOJAS DE LA POLÍTICA BOLIVIANA

La sección II ayuda a comprender la desaparición de la subvención estatal a los partidos en 2008. El financiamiento público a los partidos había proseguido su historia agitada después de la reforma que redujo los montos y asignó el manejo de los recursos a la CNE. En efecto, en 2006, el MAS devolvió una parte significativa de los recursos que tenía asignados para la Asamblea Constituyente y para demostrar que no se trataba de un simple acto administrativo fue el presidente de la República en persona quien hizo el anuncio. En 2007, el gobierno entregó los fondos para el año no electoral pero lo hizo, después de entretener un profundo suspense, en las últimas horas del año... Ciertamente los partidos podían ejecutar gastos contra esos recursos pero es indiscutible que la duda razonable sobre si se produciría el desembolso o si ocurriría lo mismo que en 2003 disuadió la organización de muchas actividades pues el riesgo era que el costo de éstas nunca sería reembolsado. Adicionalmente, y como confirmación suplementaria de la crisis por la cual atraviesan los partidos, en especial de la oposición, la alianza Podemos quedó al margen del financiamiento pues no pudo responder a la consulta de la CNE sobre cómo se distribuirían las cuotas entre los distintos componentes de la coalición.

Sin embargo, el final del financiamiento público se produjo de manera súbita, en agosto de 2008, sin ninguna discusión sobre sus méritos o problemas, sin un balance de una década de funcionamiento, sin una reflexión sobre sus implicaciones para la democracia; no se trató del resultado de una decisión largamente madurada en el oficialismo, menos aún de un tema debatido con la oposición, ya sea para llegar a un consenso o constatar una divergencia insalvable: fue una respuesta apresurada a una movilización de los minusválidos que exigían un apoyo económico del Estado. En una ley de apenas tres artículos, se dispuso la eliminación de la subvención pública a los partidos y la creación de un fondo para los minusválidos. Si la iniciativa correspondió al oficialismo, la oposición aprobó rápido la norma en el Senado, Cámara que controlaba y en la cual trabajó o postergó los proyectos gubernamentales con los cuales discrepaba.

Esa medida había constituido una de las piezas importantes del fortalecimiento del sistema de partidos. Su eliminación reflejó que esta prioridad desapareció de la agenda del sistema político. Para el MAS que se encuentra en una posición dominante, habiendo obtenido la mayoría

absoluta de los votos válidos en la presidencial de 2005, en la elección de la Asamblea Constituyente de 2006 y en la presidencial de 2009, reconstruir el sistema de partidos significaría fortalecer a la oposición; luego, ese partido privilegia los vínculos con los movimientos sociales que le son afines antes que con las otras organizaciones partidarias; por último, la decisión recuerda la adoptada por el gobierno de Hugo Chávez, cuya acción ha servido muchas veces de referencia para el MAS. Sin embargo, no deja de ser una paradoja que fuese el gobierno de Morales que se esfuerza por asignar al Estado un papel clave en numerosos campos el que decidiese que el financiamiento a la política volviese a ser exclusivamente privado. En la oposición la figura es distinta pero conduce a un resultado próximo: sus principales figuras han concluido su ciclo político, prefieren articular proyectos al margen de las estructuras partidarias o se han desmarcado de las organizaciones que dirigieron; la resistencia al gobierno de Morales se hizo a partir de la convergencia de las prefecturas y de los comités cívicos de las tierras bajas, con prescindencia de las organizaciones partidarias; finalmente, existe un profundo escepticismo sobre la posibilidad de recomponer el sistema de partidos a partir de las viejas siglas. La rápida decisión del Parlamento pasó con pocos comentarios: en un país polarizado y tenso, con duros y constantes enfrentamientos entre el gobierno y las oposiciones, la medida fue juzgada como un hecho menor por los círculos intelectuales, los medios e incluso por las organizaciones internacionales y las instituciones bolivianas que un día apoyaron la introducción del financiamiento estatal en el ordenamiento jurídico.

No obstante, la desaparición del financiamiento público no implica en sí misma la eliminación de las otras disposiciones legales. Los partidos y agrupaciones ciudadanas tendrían que continuar cumpliendo con los otros deberes que impone la norma (por ejemplo, la presentación de los estados financieros a la CNE) y continuarían aplicándose las restricciones a los aportes, etcétera. Sin embargo, en el mediano plazo, la decisión congresal implica acelerar el debilitamiento de las estructuras partidarias con un relajamiento de la disciplina administrativa que se construía para responder a las revisiones de la CNE y que la misma tarea de control del organismo electoral se diluya pues el motor de su acción era sobre todo la estricta vigilancia del uso de los recursos públicos: en 2009 se eliminó la Dirección de Fiscalización, creada especialmente para el control del financiamiento a los partidos.

La paradoja final viene del hecho que probablemente nunca se discutió más sobre el financiamiento de las campañas que en la elección general

de 2009. Quedaron dos impresiones dominantes: por un lado, que se trató de una de las campañas menos equitativas de la historia de la democracia; por otro lado, que la presencia gubernamental en la campaña fue muy superior a lo percibido en oportunidades previas. En el primer aspecto, incluso antes de la introducción del financiamiento estatal, las campañas parecían relativamente equilibradas pues las principales organizaciones parecían contar con condiciones relativamente parejas pues se apoyaban sobre los recursos de los dirigentes y simpatizantes, directos o indirectos (pases en medios de comunicación, etcétera), incluso en el caso de los candidatos críticos con el modelo económico liberal. Los recursos públicos equilibraron aún más la carrera sin que ella fuese, por supuesto, igualitaria.

En 2009, la desestructuración partidaria de la oposición y la sensación generalizada de una fácil reelección de Morales hicieron que los candidatos opositores sólo consiguiesen limitados recursos de campaña frente a un oficialismo que se apoyó sobre todo en la propaganda gubernamental. En el segundo aspecto, el gobierno rara vez mostraba un entusiasmo franco por apoyar la candidatura del oficialismo, lo que a veces se presentaba como una imparcial distancia y una necesaria neutralidad: aunque nunca se haya dicho fuerte, el presidente en ejercicio sabía que sus posibilidades de retornar al Palacio disminuirían si lo sucedía un líder de su propia organización... Inclusive, el presidente y el candidato podían aparecer contrapuestos. En cambio, en 2009, por primera vez en décadas, el país observó que la candidatura oficial tenía un inusitado apoyo en la propaganda gubernamental pues ahora sí ambos roles coincidían en una misma persona.

Fue el turno de Bolivia de constatar que la reelección presidencial, sobre todo en contextos de frágil institucionalización, aumenta el riesgo de desequilibrar los procesos electorales²⁸ aunque los resultados de los comicios de ese año no fueron puestos en tela de juicio. A pesar de las polémicas y las paradojas, ni la campaña ni el periodo post electoral ayudaron a replantear un debate serio sobre el financiamiento de la política y la actual fragmentación del sistema partidario hace improbable que el tema recupere un lugar importante en la agenda pública.

²⁸ *Cf.*: Hartlyn, Jonathan, “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”, *América Latina Hoy* (51), abril de 2009, p. 34.

V. BIBLIOGRAFÍA

La bibliografía boliviana dedicada específicamente al financiamiento público a los partidos es escasa: hubo un cierto interés cuando se preparaba el camino para la aprobación de la Ley de Partidos pero no existen investigaciones sistemáticas, ni siquiera parciales, sobre cómo funcionó la subvención pública, cuáles fueron sus méritos o sus limitaciones, tampoco aparecieron textos significativos cuando se eliminó la subvención estatal. La lista que se presenta a continuación menciona únicamente los textos citados en el artículo.

CORTE NACIONAL ELECTORAL, *Informe al Congreso Nacional-elecciones generales 1997*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 1997.

DAHL, Robert, *La democracia (una guía para los ciudadanos)*, Madrid, Taurus, 1998.

CALLE, Humberto de la, “Financiamiento político: público, privado, mixto”, en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA, 2004.

SOUSA, Boaventura de, *Democracia de alta intensidad*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2007.

GRANADO, Juan del, *Contra la corrupción y la impunidad: caso narcovínculos*, La Paz, MBL, 1994.

GARCÍA LINERA, Álvaro, “Los retos de la democracia en Bolivia”, en CORTE NACIONAL ELECTORAL, *Democracia en Bolivia*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2005.

GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-IDEA, 2004.

HARTLYN, Jonathan *et al.*, “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”, *América Latina Hoy* (51), abril de 2009.

JARAMILLO, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en NOHLEN, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

LAVAUD, Jean Pierre, *El embrollo boliviano*, La Paz, Hisbol, 1998.

LAZARTE, Jorge, “La Corte Nacional Electoral 1991-2001”, *Cuarto Intermedio* (67-68), 2002.

- MAYORGA, Fernando, “En torno a la Ley de Partidos y a su financiamiento y su fiscalización”, en *Anteproyecto de ley de partidos políticos: algunas interrogantes y posibles respuestas*, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung-Fundemos-Milenio, 1995.
- , *Neopopulismo y democracia*, La Paz, CESU-Plural, 2002.
- MAYORGA, René Antonio, “El Diálogo Nacional II: propuesta de desmontaje de la democracia”, *Opiniones y Análisis* (54), 2001.
- , “Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia”, en MURILLO, Gabriel, *Hacia la consolidación democrática andina*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1993.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *La democracia en América Latina*, Lima, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.
- RIAL, Juan, *El financiamiento de las organizaciones políticas y la participación ciudadana (regulaciones y realidad en América Latina)*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2006.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador, “La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia”, en ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (comp.), *Atlas electoral latinoamericano*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2007.
- , *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009*, La Paz, Fundappac, 2009.
- , *Geografía electoral de Bolivia*, La Paz, Fundemos, 2003.
- , “Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo”, *Opiniones y Análisis* (87), 2007.
- SARTORI, Giovanni, *Homo videns*, Buenos Aires, Taurus, 1999.
- TORO, Enrique *et al.*, “Presentación”, *Opiniones y Análisis* (47), 1999.