

SECCIÓN PRIMERA

LA MODERNIZACIÓN DEL CONGRESO DE BOLIVIA

Hugo Carvajal Donoso

Con la apertura del proceso democrático boliviano, se viene realizando desde 1982 un proceso de modernización del Parlamento, proceso de adecuación de la normatividad jurídica de cara a la acción política e institucional de Bolivia.

En los diez años transcurridos entre 1982 y 1992, se comenzó a establecer un núcleo político multipartidario y pluralista que abarcaba tanto mayorías como minorías para poder establecer claramente dicho proceso de modernización legislativa. Esta necesidad convertida en idea, tuvo que madurar en democracia y se hizo acompañar de muchos debates e intentos fallidos, fue necesario encarar la modernización primero a través de instrumentos antes que de objetivos o de lógicas más estructuradas en torno al ser de la institución parlamentaria. Este tiempo conoció al menos tres intentos de reformas al reglamento de debates, pues se creía que el objetivo de hacer más eficiente al Parlamento, pasaba por una reforma instrumental; por ejemplo, la reforma del reglamento interno. Sin embargo, fue imposible alcanzar el acuerdo necesario, dado que siempre existió el cálculo de alguna fracción parlamentaria, que se negaba a ser fiscalizada por la oposición, especialmente en torno a las labores que realizaba el Poder Ejecutivo.

Es este cálculo político el que al final impidió que se avanzara en este período hacia la modernización parlamentaria y el acercamiento de criterios, siendo el país y la institución parlamentaria los auténticos perdedores en todo este proceso. No fue sino hasta 1992 que se logró un acuerdo.

Los primeros esfuerzos del Parlamento, durante estos años de la nueva democracia, estuvieron marcados por una urgencia política de gobernabilidad. Partidos políticos y ciudadanía coinciden en sostener al presidencialismo, en tal sentido los Parlamentos debían facilitar la tarea no creando conflictos innecesarios.

La primera etapa del Parlamento es muy discursiva, vela por la democracia de los derechos humanos, el enjuiciamiento a los militares, etc.; se trataba más de un Parlamento marcado por el asambleísmo, más que eficiente en la producción legislativa y la fiscalización. Se desaprovecha la oportunidad que abría el

nuevo espacio y la dinámica mantenida desgasta rápidamente al Parlamento, pues se convierte en el foco de la crítica de la opinión pública, la prensa, etc., en torno a la eficiencia parlamentaria.

La segunda etapa comienza en 1992, marcada por la necesidad de una reforma parlamentaria y una reforma política de la Constitución Política del Estado. La mejor forma de darle continuidad al cambio, después de tantos años de dictadura y enfriamientos, era a través de un consenso, o como se la ha dado en llamar la ley de los dos tercios, que no es sino el acuerdo entre mayorías y minorías para darle viabilidad a los elementos que se querían implementar en todos los campos de la nación. Es así como se llega al Programa Nacional de Gobernabilidad, dado que la modernización del Parlamento no es unilateral ni puede serlo en un país cuyo diagnóstico arrojaba: una débil institucionalidad, poca representatividad y poca legitimidad. Se tenía una democracia pero con jueces venidos de una dictadura, así como procedimientos y fallos característicos de una dictadura y ello no se había cambiado. Cambiar las actitudes en este contexto era lo que resultaba más difícil.

El Programa Nacional de Gobernabilidad caminó sobre cuatro ejes, a saber: lo Electoral, lo Parlamentario, la Justicia y el Estado (proceso descentralizador); fueron abordados simultáneamente y el que tuvo más impacto entre la población fue el proceso municipal, que abarcaba a 311 municipios ya que les resultaba más cercano saber quién sería el alcalde, pues el Parlamento les resultaba ajeno. Es a través de este mecanismo llamado “participación popular” que Bolivia ha profundizado y extendido la democracia.

A pesar de este panorama se persistió en el proceso de modernización legislativa y se creó una Comisión de Modernización Legislativa, que no tenía como objetivo el cambiar el sistema político como totalidad, sino dar avances graduales.

Lo que se tiene no son sistemas electorales ideales o mecanismos parlamentarios ideales; son las especificidades históricas, consensos, transacciones y acuerdos entre grupos de presión, condicionalidades internas o externas lo que va permitiendo el acomodo de lo posible.

Es por ello que la Comisión de Modernización Legislativa se constituyó con la participación de todos los partidos que tenían una representación nacional en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados, se da un espectro político amplio, siete de catorce partidos políticos.

Sin embargo, no se piensa hacer de esta comisión un nuevo lugar de lucha política-partidaria, es entonces que se faculta al Vicepresidente de la República para cooptar a los miembros de la Comisión de una terna presentada por cada partido mayoritario o minoritario; esto le permitió al Vicepresidente tener mayor capacidad para elegir a los miembros de la Comisión. En los hechos, la Comisión ha alcanzado un respeto tal que sus directrices que no son de acatamiento obligatorio se acogen plenamente todos sus acuerdos en el Parlamento. Se plantearon tareas urgentes, de mediano y de largo plazo; entre las tareas urgentes ya fue aprobado y se está implementando, el reglamento general de la Cámara de Diputados, se elaboró ya el de la Cámara de Senadores, pero aún no ha sido aprobado, quizás por una arritmia, por una resistencia de un espacio corporativo como es el Senado, a implementar el cambio en el país.

Se ha llevado adelante la modificación del Sistema Electoral, con el propósito de implementar el sistema mixto, parecido al sistema alemán; en donde una parte de los parlamentarios es elegida proporcio-

nalmente, otra por circunscripciones uninominales a través del voto directo y secreto en la elección de una persona; también se implementó la Reforma Constitucional que nace como iniciativa de la Comisión de modernización y lleva adelante la creación de un núcleo técnico administrativo, dentro del cual se creó la Comisión de investigación del Congreso Nacional, un grupo de 23 personas calificadas y elegidas por consenso, que empezaron por facilitarle a la Comisión de Modernización información sistematizada, legislación comparada, se racionalizó la ayuda externa proveniente de AID, SUNY, OEA, así como los créditos del BID para modernización.

Se diseñó y presentó una ley de enmienda de partidos que sólo fue aprobada parcialmente; en el componente del financiamiento de campañas electorales por parte del Estado, que es una erogación fuerte de 10 millones de dólares y con esto se impide el caciquismo o prebendalismo político que tanto daño le ha hecho al proceso de elección de las dirigencias nacionales y locales.

Se ha implementado la elaboración de la ley orgánica del Congreso, aunque todavía no ha sido aprobada; también se está en un proceso de audiencias públicas que pretende incorporar racionalmente la perspectiva del ciudadano sobre el tratamiento de una ley, la elaboración de una ley, (para ello se ha visitado Costa Rica, con el objeto de conocer sus experiencias en este campo).

Esta Comisión ha sobrevivido tres gobiernos, el de Paz Zamora, el de Sánchez de Lozada y ahora el nuevo Gobierno que ratifica, así como el Parlamento y el Vicepresidente, la Comisión de Modernización Legislativa en sus modos de operar. Se han cambiado algunos de los miembros, pero la Comisión tiene un reglamento de trabajo que impide un manejo discrecional del proceso.

La Comisión ha pasado de una etapa política, generando un nuevo tipo de percepción del Parlamento y el parlamentario, ahora corresponde fortalecer la tarea administrativa y técnica, de modo que se pueda dividir con claridad lo que es el personal de confianza política (que puede cambiar) y el área técnica que se va perfeccionando con el tiempo y que es inamovible.

Se ha querido ser realistas en el tratamiento de este proceso de modernización, pues el Parlamento es un lugar fundamental de la clase política y si no mejora su comportamiento en el Parlamento seguirá siendo blanco de críticas y es por ello que el proceso ha sido gradual, serio y quizás un poco lento, pero era necesario que contara con el consentimiento de todos para darle la fortaleza y solidez requeridas.