



Inter-American Development Bank
Banco Interamericano de Desarrollo
Office of the Chief Economist
Oficina del Economista Jefe
Latin American Research Network
Red de Centros de Investigación
Working paper R-350

La economía política de reformas institucionales en Bolivia

Por

George Gray-Molina
Ernesto Pérez de Rada
Ernesto Yañez

Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina del Economista Jefe
Latin American Research Network
Red de Centros de Investigación
Documentode Trabajo R-350
Marzo 1999

8 1999

Inter-American Development Bank
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

The views and interpretations in this document are those of the authors and should not be attributed to the Inter-American Development Bank, or to any individual acting on its behalf.

To obtain access to OCE Research Network publications, visit our Web Site at: <http://www.iadb.org/oce>

INTRODUCCION

Durante los últimos quince años, Bolivia ha protagonizado un proceso acelerado de reformas políticas y económicas. La primera serie de reformas nació con el programa de estabilización macroeconómica de 1985 y fue acompañada por una ola de literatura comparativa del análisis de políticas de estabilización y ajuste estructural.¹ En los últimos cinco años, el estado boliviano protagonizó una nueva serie de reformas institucionales que construyeron sobre los cimientos trazados en 1985. Las reformas de Participación Popular, Descentralización Administrativa, Capitalización, Pensiones, Tenencia de Tierras y Reforma Educativa constituyen una “segunda generación” de reformas de estado que, a diferencia de las políticas macroeconómicas y fiscales de la anterior década, han requerido de cambios institucionales y políticos de mayor magnitud.² Al igual que en el resto de la región, éstas y otras reformas institucionales introducen importantes preguntas de economía política al análisis de políticas públicas: ¿Cómo se explica el éxito o fracaso de la adopción de complejas reformas de estado? ¿Quiénes ganan y quiénes pierden con los procesos de reforma? Y, de manera particular, ¿cómo se hacen más viables reformas institucionales que hoy ostentan costos visibles pero que prometen generar beneficios en el largo plazo?

En este estudio analizamos el caso boliviano de reformas institucionales durante el periodo 1993-1997. Centramos la atención sobre tres reformas en particular: la Reforma de Participación Popular, la Reforma Educativa y la Reforma del Sistema de Pensiones. Cada una ejemplifica características singulares de cambio institucional tanto por el proceso como por los resultados de la adopción. La Participación Popular constituye uno de los intentos más ambiciosos de descentralización de los últimos años, que ha desembocado en importantes cambios políticos, fiscales y administrativos. A través de la reforma se crearon más de doscientos nuevos municipios y se transfirió cerca del 40% de las competencias de inversión pública al nivel local. Una de las características más sobresalientes de la reforma es la promoción de la participación ciudadana a través de organizaciones comunitarias campesinas, indígenas y urbanas. La Reforma Educativa, por su parte, constituye el intento más serio de reforma de la educación en este siglo y abarca los ámbitos tanto curriculares como pedagógicos y administrativos. Una de las características singulares de la reforma educativa es la promoción de modalidades interculturales y participativas de educación primaria. En la práctica, la adopción de la reforma ha mostrado un entramado de dificultades, tanto durante los procesos de formulación técnica como de negociación política e implementación. Sugiere las dificultades esencialmente políticas de la adopción de reformas institucionales en el sector social. Finalmente, la Reforma del Sistema de Pensiones, ejemplifica modalidades imaginativas de reforma fiscal acopladas al sector social. La

¹. Ver Sachs y Morales 1988, Jorgensen et al. 1991 y Graham 1994.

². Ver Muñoz 1998, Grindle 1998, Graham 1998, Whitehead 1997, Graham 1997 y Gamarra 1996.

reforma busca el reemplazo del sistema de reparto simple (PAYGO) por uno de capitalización individual y colectiva. El nuevo sistema procura mejorar el nivel de rentas de jubilación y lograr un uso más sostenible y equitativo de los recursos acumulados en los fondos de pensiones, traspasando la administración de éstos al sector privado. La vinculación de la Reforma de Pensiones a la de Capitalización introduce efectos adicionales a considerar en el análisis.

Evaluamos cinco hipótesis en torno a la adopción e implementación de las reformas institucionales: Primero, ¿qué rol juega el *marco institucional* de toma de decisiones para abrir (o cerrar) ventanas de oportunidad para la adopción de reformas? En el caso boliviano nos referiremos a las características políticas del proceso de toma de decisiones y, en particular, a las singularidades de un sistema híbrido presidencial/parlamentario de gobierno. Segundo, ¿en qué medida se observan estrategias exitosas de *vinculación* entre las distintas propuestas de reforma, particularmente cuando ofrecen oportunidades de compensación cruzada entre unas y otras? Esta estrategia adquiere particular importancia en el contexto de la adopción consecutiva de reformas de estado. Tercero, ¿qué rol juegan los *legados de conflicto* pre-existentes entre actores políticos, así como la existencia de ganadores identificables y movilizados? Enfatizamos el rol particular que pueden jugar ganadores (o perdedores) organizados que detentan poder político y que pueden facilitar (o entorpecer) el proceso de adopción. Cuarto, nos interesa verificar si existió una alteración del balance de poder que generó espacios para la movilización de nuevos beneficiarios (*stakeholders*) durante el proceso de adopción. La posibilidad de movilización de nuevos beneficiarios es de particular interés para el caso de las reformas que crean nuevas instituciones políticas o administrativas. Finalmente, analizamos una hipótesis específica al caso boliviano: ¿En qué medida encontramos *círculos virtuosos o viciosos*, entre el éxito de adopción de reformas institucionales y su posterior implementación? Esto es de particular interés para el caso de reformas complejas como la Participación Popular y la Reforma Educativa que tropezaron o se fortalecieron durante el proceso de implementación.

1.1 Contexto Político

Luego de un periodo largo de inestabilidad política y económica a fines de la década de los setenta y principios de los ochenta, Bolivia transitó en 1982 hacia un régimen democrático de gobierno y, desde 1985, hacia un régimen económico de libre mercado. Tres características del proceso de democratización y estabilización merecen especial mención, tanto por su relevancia actual como por su importancia comparativa con relación a otras experiencias latinoamericanas durante el mismo periodo: (a) las características de construcción estatal de las reformas institucionales en el contexto de un estado débil e inconexo; (b) la naturaleza híbrida del sistema representativo de gobierno, que generó y

continúa generando amplios espacios de decisión al poder ejecutivo y (c) el liderazgo caudillista y tecnocrático que jugó un papel decisivo durante los dos periodos más activos de reformas políticas y económicas (1985-89) y (1993-1997). Quizá la paradoja más saliente del periodo de reformas en Bolivia es que el mismo modelo de acomodaciones políticas que facilitó la gobernabilidad política y económica (y creó oportunidades de hacer reformas de estado), también llevó a la erosión política de los protagonistas del cambio y a la crisis de legitimidad de muchas de las organizaciones e instituciones democráticas actuales.

Debilidad estatal: Una característica común a muchas democracias emergentes es la pronunciada debilidad de su capacidad estatal. En muchos países el aparato estatal ejerce funciones legales y burocráticas de manera discontinua, excluyendo vastos espacios territoriales y favoreciendo a algunos grupos sociales sobre otros.³ Esta “ausencia de estado” tiene importantes implicaciones a hora de evaluar la adopción de reformas institucionales. En primer lugar, sugiere que para una parte sustancial de la población, existe una brecha palpable entre el estado facilitador, regulador, y protector “de papel” y el estado ausente “de verdad”. La tarea inicial de algunas reformas pasa, por tanto, por el proceso de construcción de los cimientos institucionales de un estado democrático y representativo. En segundo lugar, sugiere que la adopción de muchas de las reformas más intensas en construcción estatal, enfrenta la propia diversidad étnica y territorial del contexto local. En el caso de sociedades altamente heterogéneas, mucho del éxito o fracaso de la adopción de instituciones nuevas dependerá de factores idiosincráticos de grupos y regiones. Finalmente, sugiere que la tarea de construcción estatal no supone un modelo unicausal o dirigido de reforma. Las innovaciones institucionales tenderán a reflejar las negociaciones de múltiples actores de la sociedad civil, el estado y los mercados. La representatividad y efectividad del proceso político de toma de decisiones adquiere un papel fundamental en este contexto.

Sistema híbrido de gobierno: Desde 1982, Bolivia ha vivido un periodo democrático sin interrupciones y ha gozado de una inusual estabilidad política y económica. Una de las características singulares del régimen democrático es su aspecto “híbrido” presidencial/parlamentario.⁴ La vigencia de un patrón dividido de voto entre una media docena de minorías parlamentarias, ha llevado a un sistema sui generis de coaliciones políticas que facilitan no solo la elección del presidente, sino también la creación de “coaliciones gobernables”. En los últimos quince años se ha observado la constitución de cuatro pactos gubernamentales. Cada uno de ellos ha garantizado un mínimo de estabilidad política, tanto en el poder legislativo (donde se aprueban nuevas leyes), como en el poder ejecutivo (donde se

³ . La discusión iniciada por O'Donnell (1993) fue seguida por una amplia literatura sobre la naturaleza de la consolidación democrática en estados débiles (ver Linz y Stepan 1996, O'Donnell 1996 y 1998). La construcción de las capacidades burocráticas de estado también ha sido objeto de estudios comparativos y debate técnico-político recientes (ver Grindle 1997a; Grindle 1997b y Tendler 1997).

diseñan e implementan las políticas de estado). Mientras que la estabilidad de la política coalicionista depende en gran medida del uso prebendal del aparato burocrático del poder ejecutivo, el eje de la toma de decisiones tiende a circumscribirse a un número reducido de actores técnico-políticos cercanos al Presidente. El sistema híbrido proporciona, además de estabilidad, amplios poderes de decisión a la cúpula del poder ejecutivo. La política de coaliciones se ha beneficiado, a su vez, de la estructura caudillista/prebendal de los principales partidos políticos que garantiza un mínimo de disciplina intrapartidaria para la consecución de los objetivos del pacto. La experiencia del periodo presidencial 1993-1997 ejemplifica este proceso de negociación política.

En las elecciones generales de junio de 1993, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), aliado al Movimiento Revolucionario Tupac Katari (MRTK), ganó una mayoría relativa del voto popular (34%). Entre junio y agosto se formalizaron acuerdos con otras dos fuerzas políticas, la Unión Cívica Solidaridad (UCS) y el Movimiento Bolivia Libre (MBL) para garantizar la elección de Gonzalo Sánchez de Lozada y Victor Hugo Cárdenas como presidente y vice-presidente de la república. El “Pacto por la Gobernabilidad”, suscrito entre el MNR-MRTK y la UCS en julio de 1993, y el “Pacto por el Cambio”, suscrito entre el MNR-MRTK y el MBL, días después, dotaron al gobierno entrante de una mayoría absoluta en ambas cámaras de congreso y por tanto de la posibilidad de utilizar su poder político para implementar un programa de reforma.⁵ El costo político de la alianza, sin embargo, resultaría en recomposiciones continuas del gabinete gubernamental y de seguidas crisis de gobierno generadas por la dinámica prebendal del “cuoteo” político. A pesar de estas crisis, los pactos del periodo 1993-1997 permitieron la implementación de cerca de una docena de iniciativas de reforma de políticas, incluyendo la adopción de las tres reformas analizadas en este estudio.

Gonismo: Gonzalo Sánchez de Lozada (“Goni”) adquirió una reputación de eficiencia tecnocrática como Ministro de Planeamiento y Coordinación, al mando de la aplicación del programa de estabilización y ajuste estructural en 1985.⁶ Su carrera política, sin embargo, despegaría recién con las elecciones presidenciales de 1989, como candidato presidencial del MNR (y sucesor del líder histórico de ese partido, Victor Paz Estenssoro). El “Gonismo” que llegó al Palacio Presidencial en 1993 sintetizaba ambas corrientes de liderazgo, y traería consigo las tensiones propias a un estilo tecnopolítico de gobierno. Por un lado, la tendencia a microadministrar y a conformar grupos independientes y políticamente aislados para la formulación y gestión de las reformas, garantizaría el liderazgo del Presidente en cada fase del proceso de cambio. Por otro, sin embargo, el protagonismo

4. Eduardo Gamarra y Rene Antonio Mayorga desarrollan las implicaciones políticas de esta modalidad de gobierno durante el periodo 1993-1997 (ver Gamarra 1996 y Mayorga 1997).

5. El “rodillo parlamentario” de la coalición MNR-MRTK-UCS-MBL constituyó el 60% del voto de las dos cámaras del congreso.

6. El “Gonismo” refleja tanto la influencia de Sánchez de Lozada como de un grupo de profesionales e intelectuales independientes que imprimieron un estilo tecnopolítico de hacer política pública. Ver Von Cott (1998) y Molina Monasterios (1997) para visiones contrastantes sobre la importancia del liderazgo “gonista”.

de profesionales independientes y del propio Presidente terminaría por erosionar su poder político dentro del MNR y la coalición de gobierno. Al terminar el periodo presidencial, las encuestas de opinión pública ubicarían la favorabilidad de Sánchez de Lozada en cifras de un sólo dígito. A pesar del alto costo político, el liderazgo del Presidente y de profesionales y empresarios independientes constituyó un factor determinante que facilitó la adopción de las reformas de estado. El liderazgo de Sánchez de Lozada se vio reflejado tanto en la formulación del programa de gobierno durante la campaña electoral de 1993 (“El Plan de Todos”), como en la redacción de las leyes que impulsaron las reformas entre 1994 y 1997.

En las siguientes páginas desarrollamos el análisis de los procesos de adopción de reformas durante este periodo. El primer capítulo analiza el proceso de adopción de la Reforma de Participación Popular. El segundo, abarca el desarrollo de la Reforma Educativa y el tercero analiza la adopción de la Reforma de Pensiones. En el capítulo final presentamos algunas conclusiones relevantes a las hipótesis planteadas en la introducción del estudio.

1. LA REFORMA DE PARTICIPACIÓN POPULAR

La promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) en abril de 1994, constituyó, en palabras del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, “la más importante redistribución de poder político y económico de la República desde la Revolución de 1952”⁷. Esta ley, junto a la de Descentralización Administrativa promulgada en julio de 1995, sería proselitizada como el “modelo boliviano” de descentralización y constituiría uno de los pilares de la segunda generación de reformas de estado de los últimos años. La Participación Popular fue concebida como una reforma de devolución de poder hacia los gobiernos municipales y de creación de mecanismos de participación ciudadana. En los últimos cuatro años ha desembocado en la creación de cerca de 200 nuevos municipios rurales y la transferencia de cerca del 40% de la inversión pública a niveles locales de gobierno. Por su parte, la Descentralización Administrativa surgió como una reforma complementaria de desconcentración del poder ejecutivo. Propuso una nueva arquitectura estatal para la provisión de servicios y bienes públicos en los nueve departamentos, y articuló las relaciones fiscales y administrativas entre los niveles central y municipal de gobierno. En esta sección analizamos el proceso político que llevó a la adopción de ambas reformas.

Apuntamos tres hipótesis sobre el proceso de adopción. Primero, observamos que el marco institucional de toma de decisiones vigente durante el periodo presidencial 1993-1997 proporcionó un espacio de decisión inusualmente amplio para la adopción de estos cambios. Entendemos la creación

⁷. Mensaje de presentación de la Ley de Participación Popular al Congreso Nacional, “Bolivia debe cambiar”, Sánchez de Lozada (1997a:19).

del espacio de decisión en función a tres factores determinantes: (a) la vigencia de una política de coaliciones que permitió amplios márgenes de decisión al poder ejecutivo, particularmente durante la fase de “luna de miel” del presidente entrante; (b) el aislamiento político de un grupo tecnocrático que no sólo formuló la propuesta de reforma, sino que también dirigió el proceso de implementación durante cuatro años de la gestión gubernamental pasada⁸, y (c) el liderazgo activo del presidente Sánchez de Lozada quien participó directamente en los procesos de gestión, diseño y modificación de estas propuestas de reforma.

En segundo lugar, sostenemos que una característica determinante del éxito del proceso de adopción fue la creación de un grupo masivo de nuevos beneficiarios (*stakeholders*) que custodió el desarrollo de la reforma y garantizó su permanencia mas allá de una gestión de gobierno. Entre los *stakeholders* nuevos se destacan las centenas de nuevos concejales rurales, y las millares de organizaciones territoriales ya existentes que adquirieron personería jurídica y ganaron nuevos derechos de participación en el ámbito político local. La territorialización del estado boliviano contribuyó a establecer una nueva presencia legal y burocrática antes inexistente en gran parte del país. Más allá de su importante impacto administrativo y fiscal, sostenemos que las reformas de Participación Popular y Descentralización Administrativa jugaron un importante rol político que marca el inicio de nuevas modalidades de relacionamiento entre el estado y la sociedad civil.

Finalmente, analizamos el rol de ganadores y perdedores durante el proceso de lanzamiento y negociación de la reforma de Participación Popular. Identificamos dos frentes opositores a la reforma que a pesar de campañas sostenidas, no lograron detener el proceso de adopción, pero sí incidieron en la negociación de reglamentos complementarios y la redacción de la Ley de Descentralización Administrativa, un año después. Paradójicamente, los opositores (tanto los comités cívicos regionales como los sectores más radicales del sindicalismo campesinos) jugarían roles vitales en la legitimación de la reforma durante el proceso de implementación. En el caso sindical, los antiguos “perdedores” lograron ser “nuevos” ganadores después de la elección municipal de 1995 que favoreció por primera vez a un substancial grupo de políticos independientes, campesinos e indígenas. Creemos que las tres hipótesis sugieren la importancia singular que tuvo la naturaleza política y redistributiva de la reforma en el contexto de un estado tradicionalmente débil y desarticulado. Es probable que bajo un estado de estructura más corporativa o institucionalmente consolidado no se hubieran creado espacios de devolución de poder sin un alto costo político.

⁸. Tanto Molina Monasterios (1997) como VanCott (1998) enfatizan el estilo tecnocrático y políticamente “sanitizado” de la formulación de la ley de Participación Popular. El Presidente Sánchez de Lozada justificó su preferencia tecnocrática como respuesta a la cultura política de “país tranca” que caracteriza el medio político: “Estoy realmente admirado de la capacidad de este país para resistir el cambio. Viendo lo que ocurre en otros

1.1. Antecedentes

Si bien el debate descentralizador había formado parte de un péndulo de debates unitario-federalistas desde mediados del siglo XIX, tomó singular vigencia durante la segunda mitad de este siglo (Rodríguez Ostria 1995). La Revolución Nacional de 1952 inauguró una era de construcción del “Estado Nacional” de corte unitario e inspirado en la ideología nacionalista de los años cincuenta y sesenta. La Revolución significó una reversión de la tendencia “municipalista” que había nacido con la reforma constitucional de 1938, pero dio luz a nuevas fuerzas descentralizadoras de extracción regional. La expansión de la frontera agrícola y el crecimiento económico del oriente boliviano fueron acompañados por una creciente participación estatal en las tareas de desarrollo económico. Durante los años setenta, en pleno auge del modelo desarrollista de estado, el péndulo descentralizador volvió a enfrentar a “federalistas” y “unitarios” en una batalla de poder político y económico de corte clientelar y de patronaje de estado (Malloy y Gamarra 1988).

Sin embargo, las demandas más radicales de participación ciudadana se materializarían en políticas de estado recién durante los años de transición democrática con la constitución de “comités populares de salud” conformados por organizaciones de la sociedad civil durante la presidencia de Hernán Siles Zuazo (Molina Monasterios 1997: 212). La movilización de organizaciones populares para campañas de salud se diferenciaría de anteriores iniciativas populares por el carácter propositivo y sostenido de la acción. La capacidad de convocatoria ciudadana de la Central Obrera Boliviana y otras organizaciones sociales había sido decisivo durante el periodo de transición autoritaria, pero nunca habían sido ensayadas para la provisión de servicios sociales u otras acciones de participación ciudadana en democracia (ver Arias y Molina 1996; Medina 1997). En los años siguientes, las demandas regionales de descentralización administrativa serían encabezadas por los comités cívicos departamentales, particularmente el Comité Pro Santa Cruz, bastión cívico ligado a importantes grupos de poder económico de la región (Molina Monasterios 1997:131-150). Los procesos sociales y políticos que llevaron a la formulación de propuestas de descentralización datan de aproximadamente quince años, pero tomaron un impulso decisivo durante la administración de Jaime Paz Zamora, con la redacción de un anteproyecto de Ley de Descentralización Administrativa, en 1993.

Entre 1990 y 1993 se realizaron consultas, seminarios y debates departamentales auspiciadas por la cooperación internacional y el gobierno. El rol de la cooperación suiza (COTESU) y del Banco

lados es realmente para no creer... en general los cambios generan anticuerpos, resistencia... Por eso el gobierno ha sido impositivo, si tú quieres vertical” (citado en Molina Monasterios: 157).

Mundial (BM) fueron decisivos en proveer un espacio técnico de discusión y propuesta, con el auspicio del Proyecto EMSO-Regional (ver Galindo 1993; Pardo 1993). Las propuestas iniciales de descentralización se debatieron entre modalidades de desconcentración administrativa o descentralización política, pero tuvieron como referente común el nivel departamental de gobierno.⁹ La elección o no del prefecto por voto directo y universal fue un elemento de discordia entre oficialismo y oposición, que optó por la propuesta de designación presidencial del prefecto en el proyecto de ley enviada al congreso en 1993. En la última sesión de congreso de la administración de Paz Zamora, el proyecto de ley de descentralización administrativa obtuvo respaldo en la cámara de senadores, pero fue rechazada por la cámara de diputados que elaboró un proyecto alternativo (Molina Monasterios: 137-140). El tratamiento del tema de descentralización se vería postergado hasta la instauración de un nuevo congreso, luego de las elecciones generales de junio de 1993. Ya en mayo de ese año se publicaría el programa electoral del MNR, que incluía referencias a un ambicioso programa de “participación popular”, y serviría como plataforma de discusión de propuestas alternativas de descentralización a aquellas presentadas en el congreso.¹⁰

1.2. Lanzamiento de la decisión de reforma.

Las elecciones de junio de 1993 dieron un cómodo pero insuficiente margen de triunfo al MNR-MRTK, con el 33.8% del voto popular pero el 43% de los escaños parlamentarios. Luego de negociaciones post-electorales, el MNR conformaría una alianza de cuatro partidos (MNR-MRTK, UCS y el MBL) que aseguraron no sólo la elección de Sánchez de Lozada a la presidencia sino un amplio margen de gobernabilidad en el poder legislativo. Pasadas las elecciones el Presidente electo comisionó la conformación de equipos de trabajo para operativizar las directivas señaladas en el plan electoral. Un comité presidido por Luis Lema (luego Ministro de Desarrollo Sostenible), e integrado por José Guillermo Justiniano (luego ministro de Desarrollo Sostenible y de la Presidencia), Antonio Sánchez de Lozada (Senador de la República), Miguel Urioste (líder del MBL), Nicómedes Cejas (líder del MRTK), Carlos Hugo Molina (luego Secretario de Participación Popular) y María Inés Castaños (asesora de la Secretaría de Desarrollo Rural) presentó una propuesta preliminar sobre “participación popular” un mes antes de la asunción de poder:

Planteamos la territorialización del país en municipios del tamaño de una sección de provincia.

⁹. Las propuestas municipalistas de Molina Saucedo (1990), Finot (1990), Ardaya (1991), Ramírez (1991) y Mercado (1993), fueron consideradas “ideas semilla” para una posterior fase de descentralización municipal.

¹⁰. Un comité integrado por Luis Lema (luego Ministro de Desarrollo Sostenible), José Guillermo Justiniano (luego ministro de Desarrollo Sostenible y de la Presidencia), Antonio Sánchez de Lozada (Senador de la República), Miguel Urioste (líder del MBL), Nicómedes Cejas (líder del MRTK), Carlos Hugo Molina (luego Secretario de Participación Popular)

Nos decidimos por la sección aunque el cantón hubiera sido más lógico, porque existen 1,500 cantones frente a trescientos y pico secciones, es decir, se trata de un número más manejable. Propusimos que se distribuyan los recursos de acuerdo al número de habitantes o, alternativamente, al índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas. Consideramos que sería necesario reconocer a las organizaciones de base, para que controlen a los municipios. Discutimos si esta actividad sería rentada o no, y nos decidimos por el voluntariado... En julio de 1993 ya estaban ahí las ideas de la participación popular.¹¹

En agosto, la redacción del anteproyecto de ley fue encargada a un equipo técnico liderizado por Carlos Hugo Molina en la Unidad de Participación Popular (UPP), dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano. El equipo técnico, constituido por menos de una docena de consultores de la confianza de Molina, habría de redactar más de 30 propuestas de ley en el espacio de seis meses y mantener reuniones diarias con el Presidente durante un periodo acumulado de más de 300 horas (Archondo 1997:10). El contenido de las propuestas se mantuvieron altamente confidenciales y circularon sólo entre las personas directamente invitadas para el tratamiento del tema (Molina Monasterios 1997: 186-208). Recolecciones del periodo de redacción de la ley sugieren que los actores claves en la formulación fueron el Presidente de la República, el Ministro de Desarrollo Humano, Fernando Romero, el equipo técnico de la UPP, y un grupo limitado de invitados especiales - algunos de los cuales eran líderes políticos, como el caso de Miguel Urioste (MBL), Víctor Hugo Cárdenas (MRTK) y el Senador Javier Torres Goitia (MNR).

Al principio trabajamos de manera secreta. Nadie tenía acceso a las propuestas, fuera de un grupo pequeño, nadie. Ni los ministros.¹²

El Presidente puso dos condiciones iniciales: que hagamos un proceso radical de descentralización política y económica, y que sea irreversible.¹³

Trabajábamos durante el día y en la noche y los fines de semana. Un día (el Presidente) nos decía “está bien” y al día siguiente “lo he pensado, y mejor no, volvamos a discutirlo”. Nos discutió punto por punto Escuchaba mucho pero también contribuía mucho, lanzaba ideas, preguntaba, parecía que nos ponía a prueba”.¹⁴

Si bien los elementos esenciales de la descentralización y participación ciudadana habían sido descritos durante la campaña electoral, no existía acuerdo interno sobre varios temas específicos: ¿Descentralizar a qué nivel de gobierno? ¿Descentralizar qué competencias y con qué recursos? ¿Quiénes debieran participar? ¿Cómo? Las discusiones internas afinaron el contenido de la propuesta final que incluyó la creación de municipios urbano-rurales, la transferencia de recursos de coparticipación asignados por

^{11.} Luis Lema, citado en Molina Monasterios (1997:182).

^{12.} Laurent Thevoz (consultor), *ibid.* p. 205.

^{13.} Carlos Hugo Molina (UPP), *ibid.* p. 201.

^{14.} Luis Ramírez (UPP), *ibid.*, 195.

criterios de asignación per cápita y la descentralización de competencias sobre la infraestructura y mantenimiento en los sectores de educación, salud, saneamiento básico, cultura, deportes, microriego y caminos vecinales. Las propuestas más novedosas, sin embargo, giraron en torno a la participación ciudadana. La propuesta de ley reconocería personería jurídica a las organizaciones territoriales de la sociedad civil (comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales) y crearía un mecanismo institucional de participación y control social (comité de vigilancia).

Hubieron opiniones divididas sobre el reconocimiento de organizaciones “territoriales” (organizaciones comunales campesinas e indígenas) y no “funcionales” (como cooperativas, asociaciones de productores o clubes de madres), y sobre el instrumento jurídico más apropiado para llevar adelante la reforma (ley o decreto supremo). En opinión del Vice-Presidente Víctor Hugo Cárdenas, la decisión de reconocer la personería jurídica a las organizaciones tradicionales campesinas e indígenas (ayllus, cabildos, tentas, etc.) fue de la mayor importancia para contrarrestar la tendencia “homogeneizante” de la propuesta municipalista (Cárdenas 1997: 24). La decisión “territorialista”, a su vez, desembocaría en una de las oposiciones más serias a la reforma, una vez promulgada la ley, de parte de las organizaciones gremiales obreras y campesinas. En contraste, la decisión de promulgar una ley, y no un decreto supremo, le daría mayor permanencia y legitimidad política en el tiempo, y contrastaría con el *modus operandi* vigente desde la aplicación del decreto supremo 21060 de estabilización y ajuste estructural en 1985. La política deliberada de aprobar leyes, y no decretos, fue uno de los emblemas más sobresalientes de la administración de gobierno del Presidente Sánchez de Lozada.

Uno de los problemas más serios - pero poco discutidos - del proceso de lanzamiento de la reforma de Participación Popular, fue el balance de poder percibido entre “ganadores” y “perdedores”. La búsqueda de nuevos *stakeholders* constituyó una preocupación constante para el grupo técnico que formulaba el proyecto de ley y para el propio Presidente.

Goni decía de manera reiterativa: tenemos que conseguir apoyo...Preguntaba: “¿qué disposiciones podemos imaginar introducir para que esto cree un grupo de apoyo? Mientras nosotros pensábamos en cómo enfrentar a los opositores de la ley, él pensaba en cómo darle ventajas a la gente.”¹⁵

Al parecer, Luis Ramírez Beltrán propuso al Presidente la realización de una consulta (popular) sobre la participación popular. Este respondió que esto era lo ideal, pero que resultaba impracticable. “Si abrimos la válvula, ellos (los cívicos) van a volver a meter sus ideas”, dice Thevoz que respondió Sánchez de Lozada.¹⁶

¹⁵. Laurent Thevoz, *ibid.*, 206.

¹⁶. Fernando Molina, *ibid.*, p.206.

Sólo se puede concertar entre gente que está de acuerdo en las grandes opciones. No tenía sentido concertar con la COB y algunos cívicos, porque se sabía que se opondrían no a uno o dos temas, sino a todo.¹⁷

Tres años después del lanzamiento de la reforma, el Presidente citaría como inspiración a Machiavello: “En la ceremonia de inauguración (como presidente) mi hermana me regaló una copia antigua del *Príncipe* de Machiavello, al abrirlo noté que en la primera página decía “No recomiendo que el Príncipe instaure cambios, porque los perjudicados reaccionan inmediatamente. Aquellos beneficiados, en cambio, toman tiempo... ”.¹⁸

1.3. Balance de poder y desenlace

Luego del periodo intenso de formulación y reformulación de la reforma, el proyecto de ley de Participación Popular fue enviado al congreso el 21 de febrero de 1994. La propuesta sería considerada en ambas cámaras dos meses después, el 19 de abril. Luego de varias horas de debate pero apenas dos cambios a la versión original, fue promulgada como ley el 20 abril de 1994 (Archondo 1997:10-11). La LPP fue recibida con indiferencia por la oposición política, pero con rechazo abierto de parte de la Central Obrera Boliviana (COB), la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y los comités cívicos departamentales. El reconocimiento de la personería jurídica a “organizaciones territoriales de base” fue interpretado como un intento deliberado de desmovilización del sistema sindical obrero y campesino, y un ampliado de la CSUTCB llamó a un boicot a la inscripción de comunidades campesinas e indígenas. De manera adicional, el espectro de la “privatización” de los servicios de educación y salud alimentó el escepticismo de las organizaciones sindicales. La creación de decenas de nuevos municipios de jurisdicción rural y la realización de los primeros desembolsos de coparticipación tributaria, empezarían a aplacar la oposición inicial, pero no sería hasta las elecciones municipales de 1995, que se sellaría el apoyo de las organizaciones campesinas y obreras en torno al proceso de reforma.

Un funcionario de gobierno me dijo: ¿cuántas organizaciones territoriales de base (OTBs) hay que crear?, ¿unas diez? Los sindicatos agrarios pensaron que eso de las OTBs era una argucia para animar organizaciones apócrifas, manipuladas políticamente, competidoras del sindicalismo establecido.¹⁹

La protesta sindical ha respondido, en algunos casos, a una razón valedera: “EL MNR ha querido crear OTBs”.²⁰

^{17.} Laurent Thevoz, citado en Molina Monasterios (1997:206)

^{18.} Gonzalo Sánchez de Lozada (1997b:1).

^{19.} Miguel Bustos (UPP), *ibid.*, p. 213.

^{20.} Iván Arias (consultor), *ibid.*, p.213.

El segundo frente de oposición surgió de los comités cívicos departamentales que reclamaron participación directa en el proceso de descentralización. Los comités habían formado el lobby más efectivo para las anteriores iniciativas descentralizadoras, pero con la LPP se vieron anuladas por el énfasis municipalista y localista de participación (Molina Monasterios 1997:250). Las demandas departamentales influirían en la formulación de un proyecto complementario de reforma, que desconcentraría competencias administrativas y financieras a los departamentos con la Ley de Descentralización Administrativa. De manera paradójica la ley de “participación popular” promulgada en abril de 1994 no surgió de demandas “populares” de descentralización o participación, sino de la iniciativa de un grupo relativamente reducido de técnicos y políticos. El carácter “popular” de la reforma recién tomaría cuerpo con el tiempo y de manera heterogénea para cada una de los gobiernos municipales en el país.

A finales de noviembre, cuando la comisión estaba por el proyecto número siete, alguien filtró una copia al Comité Pro Santa Cruz. Se armó un escándalo. Los cívicos cruceños, esgrimiendo el “cuerpo del delito”, convocaron a la prensa para denunciar que el gobierno estaba maquinando, en secreto, una fórmula que sustituiría los avances los avances logrados por el proceso descentralizador.²¹

Los cívicos leyeron una versión en la que todavía no estaba la descentralización municipal, pero sí el sistema de consejos de participación popular, la creación del gabinete prefectural y la reducción de las funciones de las corporaciones. A todos estos puntos se opusieron... Otro tema que los ponía nerviosos era la transformación de las corporaciones (regionales de desarrollo), pues no querían que las regalías que éstas manejaban fueran a pasar a manos de prefecturas en las que ellos no participaban.²²

Dos eventos serían instrumentales para aplacar los dos frentes iniciales de oposición a la reforma: primero: la realización de las elecciones municipales de 1995 y segundo, la formulación de la Ley de Descentralización Administrativa que crearía nuevos espacios para los comités cívicos en la estructura de poder regional. La realización de las elecciones municipales en diciembre de 1995 constituyó el “examen de legitimidad” de la reforma de Participación Popular. Fue la primera vez en que se realizaron elecciones locales en algo más de 200 municipios predominantemente rurales y se dotó a más de un millón de votantes rurales con la posibilidad de participar en elecciones municipales. Las elecciones de 1995 convocaron a 33% más votantes que las de 1993, para un total de 1,797,526 votos, el 63.6% de los votantes inscritos. Se pueden distinguir tres aspectos distintivos de las elecciones de 1995.

²¹, Fernando Molina, Ibid, p.204.

²², Ibid., p. 204-205.

Primero, se evidencia la participación de una pluralidad de partidos políticos (trece), nueve de los cuales ganaron concejalías como candidatos de oposición al gobierno de la coalición MNR-MRTK-UCS-MBL. La participación masiva de partidos de oposición consolidó la importancia de la política local bajo la reforma. Los nueve partidos no-oficialistas ganaron el 47.8% del voto popular y el 40% de los asientos de concejales en el país. Este patrón sería de mayor importancia para CONDEPA en La Paz y Oruro, el ADN en Beni, Pando y Santa Cruz, la IU en Cochabamba y el FRI en Tarija (ver Calla y Calla 1996; Rojas y Zuazo 1996). Segundo, se observa la elección del mayor número de concejales y alcaldes campesinos o indígenas en la historia política boliviana. Cerca a uno de cada cuatro concejales elegidos (464 de 1624) fue campesino o indígena, ocupando asientos en 200 municipios y mayorías absolutas en 72. El efecto de este cambio tuvo repercusiones en los partidos políticos “pequeños” que abrieron sus tiendas políticas a las candidaturas campesinas e indígenas, y ganaron asientos en municipios tradicionalmente dominados por los políticos tradicionales. Este fue el caso particular del EJE PACHACUTI en Potosí y Oruro, el MPP y MRTK en La Paz, el FRI en Tarija y la IU en Cochabamba (ver Albó 1997; Ayo 1997).

Tercero, uno de los frentes opositores más radicales a la reforma de participación popular (los sindicatos de productores de la hoja de coca de la CSUTCB), postuló más de 50 candidatos en las elecciones municipales, y ganó mayorías absolutas en 10 municipios del departamento de Cochabamba. La exitosa participación de este frente político, creó condiciones favorables para la futura participación del sistema sindical campesino en otros aspectos relacionados a la gestión de la reforma. Paradójicamente, diez alcaldes “cocaleros” liderizarían el apoyo a la reforma desde la oposición (ver Calla y Calla 1996). Es importante destacar que las elecciones municipales se realizaron luego de 18 meses de gestión de la reforma. En 1995, los municipios habían administrado algo más de \$us 200 millones, equivalente a más de un tercio de la inversión pública nacional y más de dos tercios de la inversión social nacional. Las “obras” de la Participación Popular ya eran visibles en áreas urbanas y rurales y despertaron el interés tanto de organizaciones territoriales de base como de los partidos políticos nacionales que observaron la desconcentración de importantes rentas públicas (ver Pérez de Rada y Zilveti 1998; Gray-Molina y Molina Ballón 1998).

El segundo evento significativo de incorporación de “perdedores” fue la formulación de la Ley de Descentralización Administrativa. Esta se concibió como un proyecto complementario de reforma “arriba a abajo” del estado, a la que se había iniciado meses antes. La Ley de Descentralización Administrativa, promulgada en julio de 1995, desconcentró competencias administrativas y financieras del nivel central al nivel departamental y consolidó un modelo intergubernamental de políticas públicas. Aparte de reformar la manera de hacer políticas públicas, la ley también anticipó conflictos políticos que se comenzaron a suscitar con la implementación de la participación popular. De manera particular, solidificó la participación del partido de gobierno en el proceso de reforma, mediante la

designación presidencial del prefecto y la desconcentración de fuentes públicas de empleo a las regiones. También respondió a los reclamos de participación de las organizaciones departamentales, incluyendo a los comités cívicos.

La formulación de la LDA siguió el estilo técnico y presidencial de la formulación de la anterior ley, pero se distinguió por la mayor participación de jefes políticos de la coalición gubernamental. En efecto la nueva ley generó una lucha interna por la composición de los nuevos gabinetes departamentales que reflejaban la composición del poder ejecutivo nacional, con la constitución de “Secretarías Departamentales” de desarrollo humano, económico, sostenible y de participación popular. Una de las mayores barreras a la consolidación de los objetivos técnicos previstos por la ley fue el deficiente desempeño de la mayoría de las oficinas departamentales durante el primer año de reforma. El legado político de las corporaciones regionales de desarrollo, que se habían caracterizado por el uso patrimonial de recursos públicos en los años setenta y ochenta, frenaron la efectividad de la instauración de un nuevo sistema de transferencias intergubernamentales (ver Gray-Molina 1998).

Los gobiernos municipales, por su parte, rechazaron la reconcentración del poder fiscal implícita en la nueva ley. En 1996, las prefecturas administrarían el 40% de la inversión pública nacional, seguida por los municipios (35%) y el gobierno central (25%). El nuevo rol departamental de “coordinación” de la inversión pública regional, fue vista por los gobiernos municipales, particularmente los rurales, como un intento de interferencia sobre sus decisiones locales. También fue importante la percepción de politización, ya que las nueve prefecturas estarían dominadas por funcionarios de los partidos de la coalición de gobierno. El trasfondo político del nivel departamental contrastaría con la pluralidad del nivel municipal que representaba a trece siglas políticas a lo largo del país.

1.4. Conclusiones

¿Qué podemos concluir acerca del proceso de adopción de la reforma de Participación Popular? A primera vista, las recolecciones de analistas y protagonistas sugieren un inusual éxito técnico y político. La Participación Popular es concebida como una reforma que nació “sin lobby”, de un puñado de técnicos y el Presidente de la República, que pasó a convertirse en una de las reformas más aceptadas de los últimos años. Al analizar el proceso político detrás de la ley, sin embargo, se puede indentificar un entramado complejo de factores que inciden en el éxito de la adopción. En este estudio concentramos la atención en tres grupos de factores explicativos. Sugerimos, (a) que el marco institucional de toma de decisiones proveyó de un margen amplio de espacio para proponer y desarrollar una reforma de la magnitud de la Participación Popular (liderazgo, aislamiento político y

alta discrecionalidad del poder ejecutivo); (b) notamos que la creación masiva de nuevas instituciones locales dio relevancia política a un grupo de actores organizados (organizaciones territoriales de base y concejales electos), creándose en efecto, una ola de nuevos *stakeholders* durante el proceso de adopción. La irrupción de nuevas reglas del juego en el ámbito político logró, asimismo, neutralizar el impacto del legado de conflictos relacionados al debate descentralizador; y (c) sugerimos que la naturaleza política y redistributiva de la reforma creó mecanismos de compensación cruzada para los grupos de “perdedores” más vocíferos (sindicatos y comités cívicos), con la realización de las elecciones de 1995 (un evento totalmente exógeno a la reforma) y la redacción de los reglamentos complementarios de la LPP y otras leyes (eventos que sí formaron parte de la agenda de reforma). Abajo desarrollamos las implicaciones de cada uno de estos factores explicativos.

En primer lugar, ¿cómo se generó el espacio de decisión amplio que caracterizó la adopción de la reforma de Participación Popular? Un factor determinante fue, sin duda, la naturaleza del entorno político de la coalición de gobierno que permitió la expedita aprobación de legislación. La “política de coaliciones”, vigente desde 1985, garantizó relativa flexibilidad y estabilidad política durante los últimos quince años. También tuvo el efecto de premiar una estructura caudillista y vertical dentro de los partidos políticos más importantes, facilitando así el funcionamiento de la máquina gubernamental. Un segundo factor determinante fue el aislamiento político de técnicos que diseñaron y condujeron el proceso de adopción de la reforma. La convocatoria a profesionales independientes pero simpatizantes a la agenda de reformas, generó una masa crítica de individuos dedicados al desarrollo de los instrumentos legales y fiscales que sustentarían la reforma. Su llegada directa al presidente garantizó la relevancia de su trabajo e impidió el desgaste continuo que pudo emerger de presiones y negociaciones políticas. Finalmente, debemos destacar el rol protagónico del Presidente Sánchez de Lozada, quien liderizó el proceso de formulación y adopción de las dos leyes. El tiempo político de la promulgación de la LPP ayudó en ambos casos. La gestión de Sánchez de Lozada emprendería cerca a media docena de reformas institucionales entre 1993 y 1997, pero ninguna gozaría del “éxito fácil” atribuido a la Participación Popular. La LPP fue promulgada a ocho meses de asunción del poder, en un contexto de expectativa y optimismo por parte de la opinión pública y los medios de comunicación. Meses mas tarde, con la capitalización de las empresas públicas, se acabaría la “luna de miel” de la administración presidida por el Presidente Sánchez de Lozada y el gobierno transitaría a un periodo de alta movilización y oposición al pulso de las reformas.

¿Cómo se generaron nuevos *stakeholders* durante el proceso de adopción de la reforma? Como resultado de la ley se crearon alrededor de doscientos nuevos municipios urbano-rurales, y se reformaron algo más de cien municipios ya existentes. La creación de nuevas instituciones (gobiernos municipales, comités de vigilancia) proporcionó una oportunidad singular para la movilización de grupos de interés latentes en áreas rurales del país. Si bien el grado de participación política observado

durante los primeros años de reforma varía de manera significativa entre región y región, la adquisición de personería jurídica por parte de organizaciones territoriales de base y la institucionalización de poderes de participación y control, tuvo un efecto determinante en el surgimiento de lobbies locales. El segundo grupo de *stakeholders*, compuesto por concejales, alcaldes y dependientes políticos, también constituyó el núcleo de una naciente clase política rural. El protagonismo de élites locales bajo la Participación Popular sugiere que las redes clientelares y patrimoniales del periodo anterior a la ley continúan jugando un rol protagónico en el desarrollo de la misma. Un efecto secundario de este resurgimiento local es la reorganización de la acción político-partidaria orientada a capturar el capital político de estos grupos de poder. Uno de los efectos notables de la creación de nuevas instituciones locales fue el desplazamiento del ámbito de conflicto tradicional entre opositores tradicionales. El legado de conflictos entre descentralizadores departamentales y el gobierno se encontró neutralizado por nuevas reglas del juego que promovían nuevos centros de redistribución política y fiscal (municipales más que departamentales, y rurales más que urbanos).

Finalmente, ¿cómo se explica el balance de poder final entre “ganadores” y “perdedores” de la reforma? En este análisis hemos sugerido que la ventana de oportunidad que fue generada para encarar una amplia agenda de reformas, también permitió sucesivas rondas de negociación de actores claves de oposición y de gobierno en la discusión de otras leyes y decretos. En el caso de la Participación Popular, se pudieron observar mecanismos de compensación cruzada entre el gobierno y el movimiento sindical en la discusión de la reforma educativa, el nuevo modelo sanitario y la ley de reforma institucional agraria (INRA). Lo propio con los comités cívicos para el caso de la Ley de Descentralización Administrativa y la Ley INRA. De manera adicional, la naturaleza redistributiva de la reforma de Participación Popular permitió premiar a perdedores a través de concesiones fiscales (de gasto e ingresos) hacia las ciudades capitales que terminarían transfiriendo gran parte de sus ingresos hacia los municipios pobres y rurales. El horizonte “largo” de institucionalización de la Participación Popular proporciona quizá una explicación del continuo proceso de compensación y recompensación de ganadores y perdedores observado en los últimos años. Cada negociación presupuestaria anual *entre* municipios y otros niveles de gobierno, así como *dentro* de cada municipio, generaría oportunidades nuevas de redistribución del poder político y fiscal.

2. LA REFORMA EDUCATIVA

2.1. Antecedentes de la reforma

La Reforma Educativa de 1996 puede ser considerada como una de las propuestas más ambiciosas y serias en materia de cambios educativos en Bolivia durante el último siglo. Esto, porque a diferencia de las otras dos reformas adoptadas en las últimas décadas, el actual cambio tiene un fuerte énfasis en la calidad de la enseñanza y transformación de todo el sistema de educación, particularmente el escolar. Asimismo, la actual reforma tiene un costo mucho más elevado que las precedentes (aproximadamente \$us. 300 millones), lo que implica movilizar una gran capacidad de ejecución de recursos en un contexto que tradicionalmente ha mostrado severas falencias en la capacidad institucional de gestión.

El contenido de la reforma, puede dividirse en dos componentes principales: la transformación del sistema administrativo de la educación escolar fiscal, y la transformación del curriculum y contenido de la enseñanza. El primer componente propugna el acceso a la docencia a todo profesional universitario y técnico superior, además de maestros con título en provisión nacional, previo examen de competencia, finalizando así el monopolio de la docencia del magisterio. Propone además, una reestructuración del escalafón (que incluye un menor peso relativo de los años de experiencia y una mayor importancia a la formación del docente) y nuevas normas y criterios de selección y ascenso para los maestros (que entraran en vigor en un plazo máximo de cinco años). La ley también excluye a los sindicatos de docentes a participar en la selección de directores de unidades educativas y otros cargos jerárquicos, así como la ampliación de la docencia titular en los Institutos Normales Superiores (centros de formación de maestros) a profesionales con grados académicos mayores o iguales a la licenciatura²³. Finalmente, la reforma propone la libre sindicalización al poner fin a los descuentos obligatorios por planilla para los sindicatos (ETARE 1993, Contreras 1997)²⁴.

En cuanto al contenido y enseñanza, la reforma propone un sistema educativo que satisfaga las necesidades de aprendizaje de los educandos y responda a las necesidades de desarrollo del país en su conjunto (ETARE, 1993). Tal situación implica un impulso a la educación intercultural y bilingüe, dada la heterogeneidad cultural del país. Asimismo, se propone una plena cobertura en el largo plazo, una

²³, Hasta ese entonces solo los maestros podían ser docentes.

²⁴, Decreto Supremo 23968.

mayor calidad, expresada en relevancia y pertenencia social, así como un nuevo curriculum con carácter intercultural, dando nuevos roles al maestro y a los alumnos en el proceso de aprendizaje. Medidas complementarias incluyen la producción y distribución de materiales educativos, capacitación de profesores y la implementación de un sistema de medición de la calidad en la enseñanza.

Los informes de seguimiento y evaluación de la Reforma Educativa durante los últimos tres años coinciden en señalarla como la más problemática de las reformas sociales desarrolladas en el pasado y el actual periodo de gobierno. Si bien esta reforma fue adoptada en un contexto casi unánime de consenso sobre necesidad de la reforma, la opinión generalizada es que nunca se llegaron a dar los elementos mínimos de concertación y definición tanto del contenido como del proceso de la reforma, por parte de instituciones gubernamentales, sindicatos de maestros, asociaciones de padres de familia y organismos internacionales (Contreras 1997). La adopción e implementación de la reforma en 850 núcleos escolares del país constituyen un estudio de caso de fracaso parcial de una iniciativa estatal de gran magnitud. Esta observación sin embargo, oculta un grado sustancial de heterogeneidad en la aplicación de la reforma que proviene de una lectura evaluativa de sólo tres años de gestión.

Para los fines de este documento, analizaremos esta reforma a la luz de ciertas hipótesis relevantes que guiaron el análisis del proceso. Para este objetivo, se dividirá el proceso de la reforma en adopción e implementación. En el caso de la adopción, aparecen cuatro hipótesis centrales en el análisis. La primera de ellas es el hecho de que el proceso de formulación y aprobación de la ley tropezó desde sus inicios con temores por parte de los implementadores a la resistencia de los maestros dado el legado de conflictos que existía entre el gobierno y el magisterio. La segunda hipótesis se relaciona con el hecho que la aprobación de la ley estaba circunscrito a la falta de espacios de poder formal por parte de los perdedores de la reforma (maestros), es decir una posición, en la que la relevancia política de estos actores no se encontraba mediatizada por el congreso como institución facilitadora de sus objetivos. Tal circunstancia dio lugar a un proceso de aprobación y adopción de la ley con temores por posteriores represalias en el proceso de implementación, pero relativamente sencilla en el campo de la adopción. La tercera hipótesis en este proceso es la característica de vinculación²⁵ de la reforma, dado que la ley fue promulgada como parte integral del plan de gobierno de Sánchez de Lozada junto a otras reformas que se mencionan en este mismo documento. Finalmente, es posible advertir, que el proceso de adopción, no tuvo la virtud de generar de manera clara un mecanismo que hiciera aparecer un nuevo grupo de ganadores organizados y con relevancia política.

En el caso de la implementación, la cantidad de eventos del proceso da cuenta de la factibilidad de aplicar un varias de hipótesis. Se ha realizado el análisis en torno a cuatro de las mismas,

²⁵. Entendiéndose “vinculación” en este caso como el proceso por el cual se unen dos o más reformas para dar credibilidad, percepción positiva de los cambios, o simplemente una mejor imagen al público.

que tienen relación con los eventos más importantes. En primer lugar, la dificultad de aplicación de la reforma educativa en Bolivia, tiene una estrecha relación con la debilidad institucional que muestra el sector para realizar cambios estructurales tales como los propugnados por la ley. En efecto, la falta de recursos humanos en el Ministerio de Educación y la alta injerencia del Magisterio en la designación de cargos, se constituyeron en limitantes que no fueron percibidas por los reformistas y que en última instancia perjudicaron la implementación. En segundo lugar, la implementación de la Reforma Educativa, puede ser considerada un claro ejemplo de fracaso dado el legado de conflictos de los actores interesados en llevarla adelante y sus detractores. Esta hipótesis puede ser considerada central en el análisis, dado que el conflicto suscitado por esta reforma ha sido el tenor principal del proceso. La tercera hipótesis tiene relación con la vinculación con las Reformas de Participación Popular y Descentralización Administrativa, que sirvieron como mecanismos administrativos para viabilizar algunas de las medidas que pretendía la Reforma Educativa. La negociación descentralizada y la participación de ganadores claros resultantes de la participación popular (ver Reforma de Participación Popular) fue un interesante vehículo de avance. Finalmente, los últimos eventos de implementación destacan una tardía, pero al parecer efectiva, estrategia de organizar a claros ganadores para llevar a cabo avances de la reforma. Dichos ganadores, son los propios maestros, a los cuales se le ha propuesto una estructura de incentivos clara que les puede permitir aumentar sus salarios.

2.2. El diseño y adopción de la reforma

La Reforma Educativa fue formulada en 1992 desde un grupo técnico dentro del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE). Dicho grupo de trabajo fue creado fuera del Ministerio de Educación, dada la incapacidad institucional del mismo, la enorme injerencia del magisterio en las decisiones y la falta de interés de los ministros de turno para realizar un planteamiento de cambio en la educación boliviana. "El Ministerio de Educación, y Cultura (MEC) además de no contar con el personal competente por razones comunes al sector público como los bajos salarios, la inestabilidad funcionaria, la designación de personal técnico sobre la base de relaciones de parentesco, adolecía de un particular problema que agudizó su debilidad institucional: La 'institucionalización' consistente en la designación de personal de ternas presentadas por las organizaciones sindicales del sector, habiéndose hecho norma que todos los puestos fueran ocupados por maestros, se tratara de planeamiento educativo, centro de computación y estadísticas o de administración de personal. Por lo tanto, no hubiera sido posible organizar en el MEC un equipo

calificado y multidisciplinario como el que se necesitaba para diseñar a propuesta técnica de la Reforma Educativa y que pudiera trabajar libre de presiones"²⁶.

Al margen de estos problemas, las experiencias sobre cambios en el sector educativo no habían tenido buenos resultados en el país. Dos eventos internacionales se produjeron entre 1989 y 1990, la reunión preparatoria para la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Quito, 1989) y la conferencia misma (Tailandia, 1990) en las que ningún funcionario del estado boliviano hizo gestión alguna para obtener apoyo a la reforma educativa. La incapacidad del MEC y la notoria desconfianza de los organismos internacionales determinaron que el Ministerio de Planeamiento se constituyera en el líder de esta actividad. "El Ministerio de Planeamiento se había convertido en el ministerio de mayor peso dentro y fuera del gobierno por ser cabeza de sistema y el papel que le toco cumplir en la ejecución de la política de ajuste estructural (...) este ministerio planteó en conjunto con el MEC un perfil global de reforma educativa y para su elaboración planteo la creación del ETARE"²⁷.

Conformado el ETARE y con la participación de varias agencias internacionales para su financiamiento (Banco Mundial, BID, AIF), se inició la etapa de formulación de la reforma del sector. Debe destacarse que la propuesta técnica de la reforma tuvo como principales impulsores a ciertos actores dentro del poder ejecutivo, los mismos que habían reconocido la necesidad de cambio en la educación boliviana. Sin embargo, dentro del mismo gabinete ministerial no existía un consenso acerca de la pertinencia de una reforma Educativa. El ministro de planeamiento Doria Medina, como cabeza del despacho del cual dependía el ETARE era en principio el único impulsor de la reforma. Posteriormente, el ministro de finanzas de ese entonces, Jorge Quiroga, fue el otro seguidor de la misma (Anaya, 1996)²⁸.

La falta de convencimiento en el resto del gabinete, incluido el ministro de educación - quien en opinión de Anaya²⁹ no tenía como prioridad de su agenda la reforma educativa -, no solo respondía a la falta de conocimiento acerca de la importancia en los cambios en la educación que propugnaban las agencias internacionales, sino que eran el resultado de temores políticos por el posible enfrentamiento con el magisterio nacional. Las agencias internacionales, por su parte, eran los principales impulsores de este proceso, ya que habían condicionado el préstamo de recursos para la educación si y solo si se realizaba un cambio profundo y estructural dentro de la educación boliviana³⁰. Esta situación implicaba que el proceso de formulación contaba con el suficiente apoyo logístico y administrativo pero no aseguraba su implementación debido a la insuficiente presión política dentro de los ministros y el presidente boliviano.

²⁶. Anaya, 1996.

²⁷. Anaya, 1996.

²⁸. En una entrevista con Manuel Contreras, éste coincide en señalar que dentro el gabinete ministerial solo Doria Medina y Quiroga estaban a favor de la reforma.

²⁹. Directora a cargo del ETARE.

Aunque el proceso de formulación no recibió ninguna medida de presión explícita por parte del magisterio³¹ - un claro perdedor del proceso dada su exclusión de la formulación de la reforma - es evidente que la percepción del gabinete ministerial (excluidos los ministros anteriormente mencionados) era de temor frente a la idea de tener que lidiar con el sindicato mas grande y organizado del país³², el mismo que en su actitud pasiva solo ocultaba un potencial riesgo al momento de tratar de agendar la reforma.

Esta suerte de desinterés en la reforma por parte de los funcionarios del gobierno incluso con la pasiva actitud del magisterio, solo puede ser interpretada como una actitud de reserva frente al legado de conflictos que existía entre los maestros y el gobierno desde años atrás. En efecto, los maestros se habían constituido en uno de los principales grupos de presión al gobierno desde el retorno de la democracia en los primeros años del retorno a la democracia y habían logrado tener tal poder que fueron uno de los grupos que provocaron el desbalance fiscal que condujo a procesos inflacionarios en el primer lustro de los ochenta. Con la aplicación de los programas de estabilización, la situación se tornó aun mas delicada ya que las restricciones presupuestarias del gobierno ocasionaron una fuerte reacción por parte de los maestros, quienes realizaron huelgas, paros y manifestaciones callejeras que deterioraron la imagen del gobierno de turno.

Dado este contexto de relaciones con el magisterio, no es difícil imaginar las reservas existentes en el gabinete del presidente Paz Zamora para dar impulso a la reforma. El intento de agendación, por tanto, tuvo que lidiar con la oposición dentro del mismo gobierno y sus características son las de una actividad llevada a cabo dentro de un grupo reducido de técnicos dentro de un ministerio que no logra el apoyo del poder ejecutivo en su conjunto ni el del presidente de la república. La dificultad de la adopción vino dada particularmente por potenciales riesgos y problemas políticas que implicaba el tratar con instituciones perdedores claramente organizadas y con alto poder de presión como son los sindicatos de maestros. Por su parte, los ganadores - padres de familia - se encontraban más difusos, menos organizados y con beneficios solo visibles a largo plazo. Todo esto, sumado a la cercanía de las elecciones nacionales, determino que en 1993 el presidente Paz Zamora, decidiera no aprobar la ley de reforma educativa, que nunca llegó al Congreso Nacional.

Al margen de la oposición dentro del mismo gabinete de ministros, es evidente que la formulación y diseño de la reforma adolecía de una falta de mecanismos de concertación. Tampoco se trató de realizar un *bundling* con otro tipo de reformas llevadas a cabo en esa época, tales como la Estrategia de Lucha contra la Pobreza. En este marco, no se logró alcanzar ni siquiera la promoción y mercadeo de la propuesta hacia esferas fuera del gobierno, lo que determinó que no aparecieran

³⁰. Entrevista con Manuel Contreras.

³¹. De esta época, sólo es posible rescatar algunas declaraciones de prensa por parte de los dirigentes del magisterio en las cuales se muestran contrarios a la reforma educativa.

nuevos actores que pudieran percibirse como ganadores y que presionaran para llevar a cabo la reforma.

Con el cambio de gobierno en 1993, existía la incertidumbre de que el intento de reforma y el trabajo realizado en el ETARE fuera desechado y que la propuesta de reforma no fuera tomada en cuenta (Anaya, 1996). Esto, porque la tradición política boliviana había mostrado una gran cantidad de reformas inconclusas que en posteriores gestiones de gobierno se habían desechado por no estar dentro de la nueva agenda. Sin embargo, este no fue el caso de la reforma educativa, ya que la misma se encontraba agendada en el gobierno de Sánchez de Lozada incluso antes de que éste asumiera la presidencia. Esta situación respondió a los procesos de negociación que la directora del ETARE y otros funcionarios del gobierno de Paz Zamora iniciaron en el periodo electoral³³. Dichos procesos de negociación fueron la clave para que el trabajo realizado en el ETARE contara con el apoyo decidido del nuevo gobierno. Era una clara muestra de que el trabajo del grupo técnico precisaba no solamente de relevancia técnica, sino que se debía incluir un fuerte componente político y de negociación para que sus resultados y propuestas fueran tomados en cuenta por los tomadores de decisiones en las esferas gubernamentales.

Los exitosos procesos de negociación entre el ETARE y el gobierno entrante determinaron que en su momento la reforma educativa se incluya dentro de la campaña electoral del presidente Sánchez de Lozada como uno de los pilares de su propuesta y posteriormente dentro de su plan de Gobierno, el “Plan de Todos”³⁴. El hecho de haber logrado incluir la propuesta de reforma educativa dentro de un ambicioso plan de gobierno no solo significaba el logro de agendación de una propuesta técnica elaborada desde tiempo atrás, sino el hecho de mayores probabilidades de agendación dada la ventaja de ser “empaquetada” con otras reformas de importancia en un marco de coherencia en términos de acciones para el desarrollo del país. La vinculación de la reforma con otras, en términos de su percepción en la población, determinó un gran paso en el proceso, generando expectativas para su posterior adopción. El claro ejemplo de esto, es la percepción positiva hacia la reforma que tenía la población entre 1994 y 1996, situándola como el cambio más importante entre las necesidades del país³⁵.

El nuevo presidente, nombró como Ministro de Desarrollo Humano³⁶ a Fernando Romero, quien de inmediato ratificó en sus funciones a la directora del ETARE y a varios funcionarios que

³². Un sindicato con al menos 85,000 miembros.

³³. Contreras también menciona que el hecho de que Víctor Hugo Cárdenas y Enrique Ipiña, profesionales que luego fueron vicepresidente y ministro de desarrollo humano, respectivamente, estuvieron en el proceso de formulación en el ETARE, también se constituyó en un hecho que permitió que la reforma se agendara en el siguiente gobierno (Entrevista con Manuel Contreras).

³⁴. Que también incluía la reforma de participación popular y capitalización de empresas públicas.

³⁵. Encuestas de Percepción Política de la Universidad Católica Boliviana. La Paz, Fundación Hanns - Seidel.

³⁶. Con el cambio de gobierno se realizó una reforma en el poder ejecutivo, que resultó en la transformación de varios ministerios, quedando el Ministerio de Desarrollo Humano a cargo del ETARE.

estaban relacionados con la reforma educativa en el anterior gobierno. La propuesta del ETARE es rescatada en varios de sus puntos centrales y se presenta una propuesta técnica como anteproyecto de ley. Sin embargo, las notable diferencias con la propuesta original, desataron una serie de conflictos entre el personal técnico de la reforma y la oposición, que en definitiva provocaron que el presidente se involucrara en el proceso y que replanteara el anteproyecto de ley como uno de los tres pilares que su gobierno impulsaría.

Convencido Sánchez de Lozada de la importancia de la reforma educativa, fue uno de sus impulsores claves de la misma, ya que tuvo que lidiar con gente de su propio partido para que la misma se aprobara como ley. No obstante, Sánchez de Lozada sabía que la aprobación de esta reforma involucraba un gran desgaste de capital político dado el legado de conflictos existente con el magisterio. Sin embargo, quedaba claro, que la reforma había sido diseñada por el anterior gobierno y que se constituía en uno de los pilares de su gobierno por lo que los problemas a nivel partidario y congresal no serían demasiado relevantes.

En efecto, la ley de reforma educativa fue aprobada en 1994 por mayoría parlamentaria, sin que los maestros y el mismo magisterio pudiera detener su adopción. Era una clara evidencia de que este grupo - perdedores del proceso - no habían logrado obtener espacios de poder que se hubieran hallado mediatizado institucionalmente por el congreso de la nación. La disciplina partidaria de la coalición de gobierno, impedía que los maestros logren estar representados dentro del congreso por parlamentarios que se den a la tarea de convertirse en portavoces de la disconformidad del magisterio. Tal situación, respondía a que la tradición política nacional siempre había mostrado que los representantes congresales de determinado partido guardaban lealtades con el mismo, aprobando y estando de acuerdo con cualquier iniciativa que el Poder Ejecutivo plantease. Por tanto, el obtener una mayoría parlamentaria por parte de un partido o una coalición representaba una enorme ventana de oportunidad para el oficialismo de turno, dado que se trataba de una institución totalmente cooptada que impedía que grupos adversos a una reforma o ley pudieran impedir su adopción. Este había sido el caso de los maestros, quienes a pesar de tener una fuerte relevancia política, no lograron obtener el apoyo dentro del parlamento, limitándose a observar como se aprobaba una reforma que iba en contra de sus intereses. Debe aclararse, que la poca relevancia del congreso como actor que sirva de filtro para la adopción de reformas, responde en gran medida al hecho de que hasta 1997 los congresales no eran elegidos de manera directa, sino que accedían a los escaños parlamentarios a través de las listas que presentaban los partidos políticos.

A pesar de que la Reforma Educativa se hallaba adoptada, la misma seguía adoleciendo de una falta de concertación con los actores involucrados como los maestros y la iglesia³⁷. Incluso aparecen

³⁷. Uno de los actores más importantes en materia de educación en Bolivia.

conflictos con los organismos internacionales financiadores por problemas de énfasis administrativo y curricular. El único intento por lograr mecanismos de concertación fue la convocatoria del magisterio al Congreso Nacional de Educación, creado en 1993, pero el mismo no logra encontrar puntos de coincidencia entre el gobierno y el magisterio. Si a esto se suma el hecho de que la propuesta de reforma educativa no contemplaba ningún mecanismo explícito de incentivos a los maestros - de tipo monetario particularmente - era evidente que existía una falta de interés por el logro de un nuevo grupo de ganadores en el proceso - maestros calificados, por ejemplo - que ponía en riesgo el proceso de implementación posterior.

El resultado del proceso revela que la adopción de la Reforma Educativa podía haberse considerado un éxito en términos de agendación y aprobación de la ley, pero es el claro ejemplo de la consolidación de un equilibrio frágil e inestable debido a la falta de concertación de las partes involucradas. Es evidente que las instituciones con fuerte presencia institucional - magisterio - son resistentes al cambio, más aun en los casos en los que no han sido partícipes de la formulación. Tal obstáculo, solo pudo ser superado gracias al fuerte liderazgo del impulsor de las reformas, Sánchez de Lozada, quien logra balancear el escenario político y en definitiva obtiene la adopción de la reforma.

La Reforma Educativa vinculada a una serie de otras reformas, a pesar de no beneficiarse directamente con compensaciones cruzadas, logra ser parte de un cuerpo coherente de medidas orientadas al desarrollo del país. La importancia de este hecho radica en que si bien las compensaciones cruzadas se dieron más adelante, el empaquetamiento de las reformas sirvió para dar un impulso publicitario a los cambios que se pretendían realizar, entre los cuales la Reforma Educativa ocupaba un sitio de preferencia.

La fuerza presidencialista y mayoría parlamentaria, esta última sin espacios de poder formal por parte de los maestros, permite la aprobación, incluso con una fuerte oposición de sectores organizados dentro del mismo gobierno. Sin embargo, y pesar del relativo éxito en la adopción, es evidente que los órganos encargados de aprobar leyes no siempre aseguran el éxito de la implementación. Es decir, se logra superar la fuerte oposición dentro del gobierno para llevar a cabo la adopción, pero aun no se cuenta con soluciones en materia de viabilidad de implementación, dada la falta de concertación con los sectores afectados por la reforma.

La visible debilidad en materia de concertación, puede ser considerada en este caso, como un factor de fracaso anticipado de las medidas que se adoptan. Vuelve a aparecer la falta de capacidad negociadora frente a los grupos perdedores organizados en contra de las medidas adoptadas. Todo esto queda claramente traducido en el hecho de que la propuesta de reforma no incluyera ningún mecanismo explícito de incentivos a los maestros.

2.3. El proceso de implementación: mas allá de la aprobación de la ley

La aprobación de la ley de Reforma Educativa no significó que el proceso se encontrara concluido. Una vez aprobada la ley, la implementación tropezó desde sus inicios con una fuerte oposición por parte del sindicato de maestros que, estando bien organizados y con un gran poder de convocatoria entre sus miembros logro poner trabas a todas las iniciativas de cambio planteadas por el gobierno por llevar a cabo el proceso de reforma educativa. Las medidas de presión realizadas por el Magisterio y la Central Obrera Boliviana, logran que en determinado momento el reforma quede paralizada y sin lograr los avances previstos en el cronograma. En efecto, la ejecución de recursos no alcanzó ni siquiera el 20% de lo programado y los avances fueron mínimos en el primer año de implementación. Esto también se debía a la debilidad institucional del Ministerio de Desarrollo Humano, el cual no encontraba mecanismos eficientes para realizar adelantos en la reforma. Tenemos pues, dos problemas de gran magnitud con los que la primera etapa de implementación tuvo que enfrentarse: un gran legado de conflictos con los maestros y un marco institucional débil dentro del cual era difícil realizar los cambios de la magnitud que la reforma educativa precisaba.

Los retrasos en la consolidación institucional de las medidas, aparecen pues, no solo por una fuerte oposición de la ley incluso después de su aprobación, sino por una falta de liderazgo en la implementación, dado que la reforma había avanzado de manera poco coordinada entre las agencias del Ministerio de Desarrollo Humano, sin lograr que la cabeza de sector asuma un compromiso por los cambios que se deseaban efectuar³⁸. La incapacidad institucional llegó a situaciones extremas - la imposibilidad de detección de maestros inexistentes, que cobraban salarios, o dobles pagos realizados a muchos funcionarios- que determinaron que no se llegue a situaciones concretas de avance. La debilidad institucional en opinión de Contreras³⁹ era el resultado de la falta de una cabeza visible en la reforma. El ministro Ipiña, quien había participado en forma activa en el diseño y formulación de la reforma en el ETARE, parecía no estar interesado ni urgido por el cumplimiento de los cronogramas establecidos por la reforma y sus actividades se mostraban cautelosas en el momento de negociar con los maestros. A esto se suma la creación de varias dependencias responsables de la implementación⁴⁰ que no lograban la adecuada coordinación en sus acciones, lo que en definitiva determinó serios retrasos en el cronograma propuesto.

Por otra parte, la implementación se veía afectada por un el legado de conflictos que había tenido este sindicato con el gobierno por mas de una década. Unido al descontento aparecido por la exclusión de los maestros en el proceso de diseño y adopción de la reforma no existía ningún indicio de que los maestros fueran a cumplir con las actividades y tareas que el cronograma de cambios

³⁸ . En ese entonces el Ministro Romero había renunciado y en su lugar se nombró al Ministro Enrique Ipiña.

³⁹ . Entrevista con Manuel Contreras.

⁴⁰ . Se habían creado al menos tres direcciones encargadas de llevar a cabo la reforma.

proponía. Entre las medidas de presión efectuadas, se pueden advertir innumerables manifestaciones callejeras, paros de actividades de enseñanza y, principalmente, el desacato del sindicato de maestros ante la propuesta del gobierno para tomar pruebas de ascenso, según una nueva norma para el escalafón de los docentes. Este último factor se constituyó en el punto neurálgico que paralizó por completo la transformación del sistema de educación.

El legado de conflicto determinó que la reforma empiece a ser negociada en una etapa en la que urgía su implementación. Ipiña empieza la negociación con maestros para tratar puntos neurálgicos, que ponían en riesgo la implementación de la idea original. Esta había sido la forma tradicional de negociación, que se repitió, con la diferencia de que existía una carencia propositiva de parte de los maestros (inexistencia de una contrapuesta, dada la tradicional negociación salarial anual del magisterio)⁴¹.

A pesar de que la reforma había sido promulgada como un componente indisoluble del programa de gobierno, hasta ese momento no se habían encontrado los mecanismos que permitieran la coordinación con otras medidas implementadas. La disolución del *bundling* entre esta reforma y otros procesos de reforma que se llevaban a cabo simultáneamente marcó un distanciamiento en materia de ejecución, que finalizó en la percepción de que los cambios a nivel educacional eran los más retrasados del programa de gobierno. La empresa de llevar a cabo reformas de manera simultánea en el tiempo, pudo ser una causa del relativo fracaso de la Reforma Educativa, dado que los esfuerzos del gobierno estaban dedicados a la adopción e implementación de la Participación Popular y al proceso de Capitalización de empresas públicas.

La oposición bien organizada del magisterio y la falta de una adecuada estructura de incentivos y compensaciones hacia los maestros determinó en última instancia que no existieran los mecanismos que permitan realizar negociaciones con los actores perdedores y mucho menos, la aparición de nuevos beneficiarios. A pesar de que la opinión pública y los padres de familia en particular, estaban de acuerdo con la implementación, su debilidad organizativa no logra cambiar el escenario de paralización de la misma. Es un claro ejemplo en el cual los ganadores de la reforma están débilmente representados a nivel gubernamental y poco organizados para hacer frente a potenciales perdedores altamente organizados para rechazar la implementación.

Ante la paralización de la implementación de la Reforma Educativa, el gobierno optó por una estrategia distinta para lograr avances en su ejecución. La más importante de ellas ha sido desviar el foco de atención de la pugna con los sindicatos de maestros, avanzando en otros frentes como el del mejoramiento de la infraestructura educativa y el equipamiento de escuelas. Para este cometido, el gobierno central dedicó sus esfuerzos a la negociación con los municipios y los gobiernos

⁴¹ . Contreras menciona la falta de un interlocutor válido entre los actores involucrados y el gobierno.

departamentales, de manera de evitar negociaciones a nivel central en las cuales el magisterio pudiera tener injerencia. Las agencias internacionales vuelven a jugar un rol fundamental, pues son ellas quienes orientan en muchos casos las regiones en las que se irían a realizar las inversiones (el organismo Plan Internacional, realizó importantes desembolsos para infraestructura y equipamiento de escuelas a nivel municipal).

Las áreas de avance en implementación de la reforma muestran una clara vinculación con la ley de Participación Popular, dado que a nivel de inversión en infraestructura se observa que las reformas descentralizadoras sirvieron como mecanismos administrativos facilitadores de la Reforma Educativa. Los gobiernos municipales se constituyen en actores que, a cambio de lograr mayor cantidad de recursos para la inversión, logran viabilizar el avance de la Reforma Educativa en el tema de construcción de nuevas escuelas. Aunque este tipo de estrategia representa únicamente una solución parcial al problema de implementación, es un claro ejemplo de vinculación exitosa.

El gobierno central puede ser considerado como ganador de este proceso, dados los avances de implementación de la reforma, pues logra la utilización de sus recursos y poder tratando de evitar un enfrentamiento directo con los maestros. Los gobiernos municipales aparecen como nuevos *stakeholders* ya que al margen de constituirse en agente de implementación y ejecución directa de la reforma, logran obtener mayores recursos para sus regiones. Gracias a la descentralización de la reforma, se logra que cada uno de los municipios establezca una estructura de Junta de Padres de Familia⁴², los cuales aparecen como nuevos actores ganadores que están encargado de la vigilancia de la calidad y de la enseñanza de sus hijos. Se observa, que aunque la vinculación de reformas se realiza solo para la inversión en infraestructura, aparecen ventanas de oportunidad para que aparezcan nuevos actores dentro del proceso. El magisterio, que había aparecido como un actor perdedor de gran relevancia en el anterior evento, no se muestra contrario a la nueva estrategia de los impulsores de la reforma, dado que las medidas implementadas no llegan a estar dentro de sus competencias.

Por lo analizado en el evento, es posible determinar que la estrategia de vinculación de las reformas responde a una estrategia de implementación frente a la debilidad del sector institucional encargado de la reforma, ya que se opta por la implementación en sectores de fácil negociación a nivel local y evitando el directo conflicto con el magisterio. Asimismo, se observa que estrategia adoptada tiene la implícita finalidad de lograr avances de implantación que por su naturaleza, tiene alta visibilidad, lo que en definitiva de los avances. Se logra pues, una promoción de ganadores (municipios) en franco proceso de organización y fortalecimiento; y, la creación de una nueva institucionalidad como intento de superar limitaciones en la conducción de la reforma.

⁴² . Sin embargo, las Juntas de Padres no llegan a ser analizados en este documento como mecanismos de creación de nuevos ganadores, dada su incipiente actividad hasta el día de hoy.

Con el cambio de gobierno producido en agosto de 1997, se suscitaron una serie de importantes cambios en la implementación de la Reforma Educativa. Dos son las áreas más importantes de trabajo en los últimos meses a cargo del nuevo Ministro de Educación - Tito Hoz de Vila - : (a) el nombramiento de nuevos directores escolares a partir de criterios técnicos y (b) la evaluación y proceso de acreditación de las universidades privadas, como un paso previo a la acreditación de universidades públicas.

Se ha dado un notable impulso a las tareas pendientes en materia de transformación de los criterios de ascenso de los maestros a través de los exámenes de evaluación de la capacidad de los docentes. A partir de este instrumento, se pretende nombrar a los directores escolares en base a su capacidad profesional, cambiando el criterio que había primado hasta ese entonces, que consistía en nombramientos discrecionales de los directores educativos por parte de las autoridades departamentales del país con una alta injerencia del sindicato de maestros. De esta forma, se pretende avanzar en materia de institucionalización de la reforma a través de la creación de una explícita estructura de incentivos hacia los maestros para que logren excelencia profesional, dado que los ascensos a directores escolares implican aumentos salariales importantes, dejando de lado el principal criterio de aumento de sueldos anterior: los años de antigüedad.

Otra de las áreas de acción de este evento ha sido la acreditación de las universidades privadas - tema incluido en la reforma desde su adopción, pero que nunca logró implementarse -. Esta actividad, puede parecer intrascendente desde el punto de vista de resultados, dado que los problemas de gestión y calidad universitaria siempre habían sido relacionadas con la universidad pública, pero es una tarea interesante si se la percibe como un paso previo para la acreditación de universidades públicas, una vez que el proceso haya sido probado con actores más débiles y menos organizados como son las universidades privadas. En todo caso, los resultados aun no son visibles y se han visto retardados por los conflictos aparecidos con los maestros y el magisterio.

En cuanto al tema de actores, se observa que el principal impulsor de estos cambios a nivel de implementación de la Reforma Educativa ha sido el Ministro de Educación del actual gobierno, el cual ha mostrado ser un actor comprometido con los avances de la implementación. A diferencia de lo sucedido con los anteriores dos eventos, la gran virtud en los avances de implementación en este evento es la aparición de una cabeza visible en el sector, factor que puede constituirse como clave en los resultados obtenidos en el balance de poder, ya que es necesario que la negociación frente a actores perdedores que se encuentran bien organizados tenga la necesaria fuerza y apoyo por parte del gobierno.

Es interesante recalcar, que en este evento, se ha vuelto a la estrategia inicial de implementación, es decir, con la negociación directa con los maestros y dejando de lado la vinculación con la ley de Participación Popular. Quizá esta forma de encarar los avances en implementación tenga

el mismo riesgo de fracaso al que se enfrentó el gobierno en las instancias iniciales de implementación, pero al mismo tiempo se constituye en una ventana de oportunidad para demostrar que el gobierno tiene gran relevancia y poder para ejecutar los cambios (Contreras 1998).

Por su parte, el otro actor involucrado en este evento, es el magisterio, el cual ha empezado a realizar medidas de presión, tales como la retardación de inicio de año escolar o huelgas de hambre para mantener a los antiguos directores educativos. Aunque el proceso se encuentra inconcluso por los continuos paros de actividades por parte del sindicato, es evidente que la estrategia comunicacional del gobierno unida a incentivos para los maestros que tienen la oportunidad de lograr ascensos por méritos profesionales, ha resultado en un relativo debilitamiento del magisterio, puesto que se ha desatado una pugna entre *insiders* que habían gozado de privilegios por años, frente a *outsiders* que ven en el proceso de institucionalización una oportunidad para lograr ascensos y recompensas pecuniarias por su preparación.

Si bien el proceso de institucionalización en el nombramiento de cargos educativos pretende sentar las bases técnicas para el manejo de recursos humanos al interior del sector, no hay duda de que la tarea tiene un fuerte componente político, derivado de la estrategia de debilitamiento y división del magisterio en su interior, lo que puede tener resultados satisfactorios en el mediano plazo.

El balance de poder por su parte, revela que los actores perdedores aun se encuentran bien organizados, aunque la aparición de incentivos para el debilitamiento del magisterio puede hacer surgir nuevos *stakeholders* al interior de los maestros, lo que puede constituirse en un factor clave para el avance de la implementación. La misma situación parece repetirse en el caso de la acreditación de las universidades, pues los directos beneficiarios - usuarios de los servicios universitarios privados - pueden tener un fuerte impacto de percepción sobre los usuarios de servicios universitarios públicos, lo que puede redundar sobre los balances de poder al momento de acreditar a las universidades públicas.

Es notable destacar, que a pesar de los problemas que está enfrentando el proceso, el manejo publicitario del ministerio de educación sobre los avances han logrado alta visibilidad sobre la población, que en definitiva puede provocar un cambio de percepción hacia las autoridades educativas, que hasta ahora se habían visto como poco organizadas y con escasos recursos de poder.

2.4. Conclusiones

En el marco del análisis de esta reforma, es posible rescatar una serie de conclusiones que se muestran a continuación. Primero, la Reforma Educativa puede ser considerada un ejemplo de fracaso parcial dados los problemas de implementación que se presentaron. Cabe destacar, que el bajo desempeño en materia de ejecución no sólo responde a eventos aislados que se dieron en los eventos concernientes a la implementación, sino que son la consecuencia lógica de un proceso de adopción,

que por sus características, no logró obtener el necesario balance político de los actores involucrados. Mencionemos en primer término el proceso de formulación de la ley, estuvo desde un principio sesgado por una propuesta técnica que no había tomando en cuenta a los actores relevantes de la reforma: los maestros y su sindicato. Tal situación, al margen de no haber logrado ni siquiera la necesaria viabilidad política para su agendación al interior del gobierno, tampoco logró aglutinar a agentes de la sociedad civil que sirvieran para ejercer presión sobre la adopción. Es un claro ejemplo de la inexistencia de una intención de lograr nuevos ganadores entre los maestros a través de incentivos - salariales por ejemplo - que permitieran que los perdedores de la reforma obtengan alguna compensación por la implementación de la reforma.

Segundo, la importancia de la vinculación de reformas como mecanismo de legitimización ante la sociedad civil ha revelado ser un mecanismo viable para lograr que las percepciones acerca de la necesidad de la reforma. Su inclusión dentro de un marco coherente de medidas destinadas al desarrollo nacional, fue uno de los factores principales que hicieron que los tomadores de decisiones llevaran a cabo su adopción.

Tercero, el legado de conflictos entre el magisterio y el gobierno, puede ser anotado como la principal característica que ha marcado el desarrollo de la adopción e implementación de la reforma educativa. El proceso de aprobación de la ley ha estado marcado por una tenaz resistencia de los maestros, pero con muy poca fuerza desde el punto de vista institucional. Esto, debido a que el poder y relevancia del magisterio, nunca estuvo mediatizado por el congreso como mecanismo que pudiera detener o modificar la reforma. La relativa autarquía con la que se formuló la ley en el gobierno de Paz Zamora no sufrió radicales cambios con el nuevo gobierno, lo que en definitiva provocó una tenaz oposición a la adopción por parte de actores excluidos del proceso - Magisterio e Iglesia - lo que de inmediato puso en duda el éxito de la implementación. Queda claro que a pesar de un fuerte impulso por parte del presidente y el respectivo apoyo del poder legislativo para la adopción de la reforma, no se dio el necesario espacio para que otros actores relevantes participaran en el proceso, lo que determinó que la aprobación de la ley quedara en un primer a instancia sólo como “letra muerta”, sin la necesaria fuerza para implementarse. La falta de coordinación entre sectores, sumada a la carencia de un líder visible que empuje la reforma, fue probablemente uno de los factores cruciales en la paralización de la reforma en sus inicios. A pesar de que el Vicepresidente así como el ministro de Desarrollo Humano habían sido partícipes en el proceso de formulación del anterior gobierno, no existía un actor encargado de la implementación, que unido a la disgregación de los órganos ejecutores, proporcionaron la paralización de la reforma. Se observa pues, no solo una falta de liderazgo en la implementación, sino un obstáculo proveniente de la débil institucionalidad de las agencias gubernamentales en la ejecución de la propuesta.

Cuarto, el proceso de implementación de la Reforma Educativa, puede ser considerada como un ejemplo de reforma en la cual los ganadores - *stakeholders* - se encuentran difusos y poco organizados, frente a actores que se perciben como perdedores (maestros) que cuentan con una fuerte institucionalidad organizada y son capaces de lograr balances de poder a su favor. A esto se suma la falta de compensaciones ofrecidas por el gobierno a estos actores, lo que provoca que los puntos de negociación sean prácticamente inexistentes. Los eventos que han mostrado tener un éxito relativo en materia de implementación, debieron su desempeño favorable a dos factores relevantes: la vinculación con otras reformas y la aparición de un liderazgo que impulse los cambios. No obstante, debe recalcar, que para el caso de educación, la vinculación a la ley de Participación Popular sólo tuvo puntos de coordinación en iniciativas que al margen de haber sido ejecutadas de forma tardía (dos años después de la adopción), no atacan puntos centrales de la reforma, tales como la negociación con el magisterio y el cambio en el sistema educativo. Por su parte, la aparición de un liderazgo en materia de institucionalización, parece haber tenido un impacto positivo sobre el avance de la reforma, aunque, siendo un evento inconcluso, no es posible determinar el éxito o fracaso todavía.

Queda mencionar que, aunque en el análisis de la Reforma de Participación Popular y Descentralización Administrativa se observa que la creación de nueva institucionalidad ha sido positiva para llevar a cabo la reforma, no ha sucedido lo mismo con la Reforma Educativa. Esto, porque la nueva institucionalidad, ha tenido que coexistir con órganos preexistentes que por su naturaleza habían sido, poco independientes de la injerencia del magisterio, ineficientes y sin capacidad de coordinación con los nuevos actores. A pesar de esto, es evidente que el intento de tratar de crear un grupo de ganadores al interior del magisterio es una estrategia que puede resultar útil en términos de lograr una implementación con menores presiones por parte de los grupos perdedores.

3. REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

La ley de Reforma del Sistema de Pensiones, promulgada en noviembre de 1996, se caracteriza por su vinculación directa a otra reforma de estado adoptada en 1993 (la reforma de capitalización, que llevó a la privatización parcial de seis empresas públicas entre 1993 y 1997). La Reforma de Pensiones fue la última de la segunda generación de reformas adoptadas durante la gestión del presidente Sánchez de Lozada, y muestra algunas de las vulnerabilidades propias de una reforma institucional “inacabada”. De manera esencial, la reforma del sistema de pensiones constituyó el reemplazo de un sistema de reparto simple (PAYGO), por otro de capitalización individual y colectiva. El nuevo sistema procura ampliar la baja cobertura institucional legada del sistema anterior y sentar las bases de un sistema financieramente sostenible y equitativo. Antes de 1996, el sistema de pensiones sólo cubría al 12% de la población económicamente activa y apenas el 22% de la población activa urbana.. La relación entre

contribuyentes y y beneficios era insostenible, la evasión y costos administrativos se mantenían altos, y funcionaba un esquema de subsidios cruzados entre el sistema general y los múltiples sistemas complementarios. La decisión de reemplazo, mas que de reforma parcial del sistema, constituyó el desenlace de un proceso largo y complejo de reforma que estudiamos a continuación.

En este capítulo analizamos cuatro preguntas relacionadas a la adopción de la reforma del sistema de pensiones. Primero, ¿que rol jugó la vinculación de esta reforma a otras –en particular la de capitalización- para su adopción? Si bien la Reforma de Pensiones tomaría, inicialmente, un segundo lugar durante el proceso de capitalización de las empresas públicas, terminaría tomando un rol protagónico durante la conflictiva implementación y legitimización de ésta. Segundo, ¿cómo influyó la estructura del legado de conflictos anteriores, en la decisión de reemplazar el sistema antiguo por uno totalmente nuevo? Nos interesa, en particular, el efecto de la oposición de sindicatos y gremios beneficiados bajo el antiguo sistema. Tercero, ¿cuál fue el balance de poder resultante del proceso de reforma? De manera especial, ¿que rol jugarían nuevos *stakeholders* emergentes del proceso de capitalización colectiva? Más allá del eventual uso electoral de las utilidades de las cuentas colectivas (BONOSOL), ¿qué rol significaron durante el proceso de adopción y cómo resistieron tentativas recientes de reversión de la reforma. Finalmente, ¿cuál es el efecto del proceso de adopción sobre la implementación de la reforma? La ley de Reforma del Sistema de Pensiones nació frágil y constituye hoy, a dos años de la promulgación de la ley, la reforma más vulnerable al vaivén político entre gestiones de gobierno.

En las páginas siguientes revisamos, en una primera instancia, los antecedentes históricos que sugieren la necesidad de la Reformade Pensiones. En una segunda parte se hace énfasis en los eventos que se suceden alrededor del proceso de lanzamiento. Más adelante se revisa lo que significó el proceso de implementación y todo el conjunto de negociaciones y estrategias utilizados por el equipo de reforma para ganar apoyo y neutralizar la oposición. Por último, se analiza el desenlace de la reforma, poniendo énfasis en la naturaleza todavía inconclusa del proceso de cambio.

3.1 Antecedentes⁴³

El sistema de pensiones en Bolivia, tiene sus primeras expresiones en la década de los cincuenta con convenios que establecieron los derechos de protección jubilatoria a sectores como las fuerzas armadas, educación, banca y comunicaciones. Sin embargo, se constituye recién un sistema de seguridad universal en diciembre de 1956, con la promulgación del Código de Seguridad Social. Durante los años setenta, el sistema ya mostraba signos de insostenibilidad financiera, motivando la

³⁸. Un análisis histórico del sistema de pensiones se presenta en Mercado (1997) y Larrazábal (1997). Análisis del sistema nuevo se presentan en Jemio (1998), Von Gersdorff (1997) y Queisser (1998).

promulgación del Decreto Ley de Racionalización del Sistema de Seguridad Social. Esta medida buscaba incrementar los recursos destinados al pago de rentas establecidas en el Código de Seguridad Social. Con este fin, se dispuso la creación de cajas y fondos de pensiones complementarios para los diversos sectores de la economía. Sin embargo, el resultado fue contrario al que se buscaba, ya que la creación de nuevos fondos y cajas ocasionó una mayor dispersión de recursos e incoherencias en su gestión. En consideración a estas dificultades, en 1973, se crea el Instituto Boliviano de Seguridad Social (IBSS), ente que tenía como función coordinar y supervisar el trabajo de los distintos fondos y cajas del país.

Pese a las medidas adoptadas, el sistema de seguridad vio como sus componentes (cajas y fondos) se reproducían aceleradamente, llevando a que el sistema perdiera su capacidad de gestión. Esto generó una alta dispersión en las cotizaciones y demás prestaciones, con el consecuente debilitamiento financiero del sistema; en estas condiciones el sistema enfrentaba su virtual quiebre.

Las principales características del sistema de seguridad social boliviano, en esta coyuntura, se pueden resumir en los siguientes: (a) un sistema de reparto simple⁴⁰, basado en el principio de solidaridad intergeneracional y administrado por los Fondos sectoriales; (b) los aportes de los trabajadores activos servían para cubrir los pagos de rentas a los trabajadores pasivos más una reserva, la misma que tuvo una tendencia decreciente; (c) el sistema de pensiones estaba articulado por dos entes gestores, los Fondos Complementarios⁴¹ y el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA)⁴²; (d) el sistema era financiado de una manera tripartita. Se contaba con aportes del empleador, empleado y estado.

El sistema de seguridad social enfrentaría una crisis financiera en los años noventa debido a la conjunción de varios factores. Los más importantes fueron aquellos que derivaron de la crisis económica que vivió el país en los años ochenta. Fueron tres los problemas con los que tuvo que lidiar el sistema. Primero, los efectos de la hiperinflación de 1985 que erosionó el poder adquisitivo de salario y rentas, segundo, el proceso de desdolarización de la economía, que ocasionó que las reservas del sistema, en moneda extranjera sean convertidas a pesos bolivianos al tipo de cambio fijado por el Gobierno; una muy profunda descapitalización del sistema fue la directa consecuencia de esta medidas⁴³. Finalmente, el incremento del trabajo informal como estrategia de supervivencia ante la crisis, el gran número de trabajadores que se acogen al retiro temprano y el proceso de despidos y relocalización de personal en el sector público llevaron a una disminución apreciable del universo

⁴⁰. Consiste en que diez personas aportan 10% de su salario para financiar a un trabajador pasivo o rentista.

⁴¹. Se llegó a tener hasta 36 fondos complementarios en funcionamiento.

⁴². Todos los sectores se encontraban afiliados al Fondo de Pensiones Básicas, con excepción del sector judicial, las universidades públicas y CORDECRUZ (conocidos como integrales), el sector bancario y el servicio nacional de caminos.

⁴³. Muchos fondos colapsaron económicamente y en términos actuariales el sistema, en su conjunto, estaba al borde de la quiebra.

laboral⁴⁸ adscrito al sistema, haciendo que la relación activo/pasivo⁴⁹, tenga una tendencia decreciente⁵⁰.

A los aspectos anteriores se deben sumar los problemas causados por la dispersión de gestión del sistema, la ineficiencia en la administración de los fondos, la burocratización excesiva y la falta de sistematización en el manejo de la información, aspectos que llevaron al sistema a ser un centro de corrupción y de clientelismo político, además de alentar un manejo discrecional en la política de inversiones. Por último, cabe mencionar que administraciones sucesivas no lograron establecer un sistema adecuado de fiscalización y menos de supervisión administrativa. Es posible que el manejo prebendal que caracterizó la gestión del sistema de pensiones, inclusive haya acelerado la quiebra del sistema. En este contexto, en el que una crisis del sistema era percibido como inminente, entra en agenda una propuesta de reforma durante el periodo constitucional de Jaime Paz Zamora.

3.2. Lanzamiento de la Reforma: perfil de actores y percepciones

La situación de crisis que enfrentaba el sistema de pensiones impulsó al Gobierno de Paz Zamora, a través de la Subsecretaría de Finanzas, a iniciar estudios que le permitieran identificar los orígenes del problema. Los estudios revelaron la existencia de dolencias estructurales en el sistema previsional que impedían su normal funcionamiento y generaron un consenso en los ámbitos técnicos del Gobierno sobre la necesidad de la reforma. Con este fin, el Ministerio de Hacienda promovió una agenda de actividades (financiadas por agencias internacionales lideradas por el Banco Mundial y USAID) destinadas a definir el rumbo que debería seguir la reforma. La contratación de consultores externos orientaría la futura reforma hacia el modelo chileno de AFP⁵¹. Sin embargo, y pese al consenso entre técnicos vinculados a la propuesta, no se lograría generar consenso sobre la necesidad de reforma entre las diferentes agencias del Gobierno. Este hecho repercute en el desempeño de los técnicos los cuales consideran que *“el proceso estaba mal conducido y sin una cabeza clara, lo que bajó la moral del equipo”*⁵². Básicamente, se produce un divorcio entre el ente encargado de llevar adelante la reforma (Ministerio de Hacienda) y el ente que tenía, de acuerdo a la normatividad vigente, la tuición sobre el sistema de pensiones (Ministerio de Salud). El Ministerio de Hacienda trabajó de manera independiente y en un

44. Se estima que el sistema cubría aproximadamente el 12% de la población activa del país y el 23% de la localizada en las áreas urbanas.

45. La relación llega a ser de 3 a 1, cuando esta debía aproximarse a 8-10 a 1.

46. Otro aspecto es el cambio demográfico del país, la base de la pirámide de población asegurada era cada vez más pequeña y la población era cada vez más longeva.

51. Esto se hace evidente no solo en su discurso sino en los hechos. Mario Galindo miembro del equipo de técnicos que trabajó en el proyecto de reforma de pensiones durante el gobierno de J. Paz comenta sobre el tema: *“se invita a visitar las empresas chilenas de pensiones (AFP’s) a grupos sindicales”* con el fin de mostrarles las ventajas del modelo.

52. Entrevista a Mario Galindo.

ambiente de estricta confidencialidad ignorando por completo al ente rector del sistema. Esta falta de integración ocasionó que el proceso de reforma enfrentara oposición antes de empezar a ser diseñado.

A principios de 1992, y luego de más de 10 meses de trabajos, el Ministerio de Hacienda y su equipo técnico se preparaba para presentar la propuesta definitiva al presidente Paz Zamora. Sin embargo, el Ministro de Trabajo⁵³, arguyendo motivos de convicción política (pero que se presume fueron motivados por relaciones de clientelismo político), se convierte en el principal opositor a la reforma y usa su influencia y fuerza política para evitar que ésta siguiera adelante. La posición del ministro contaría además con el apoyo del Ministro de Salud. Ambos actores, desatan una fuerte controversia el momento de presentación de la reforma al resto del Gabinete y como consecuencia no se logra el apoyo del Presidente postergando, por tanto, el proceso de reforma. Los técnicos involucrados consideran que *“nunca existió decisión presidencial para apoyar el proceso”*⁵⁴ lo que facilitó la tarea de los opositores ministeriales, hecho que *“se tradujo en un sin fin de marchas y contramarchas dentro del equipo técnico”*⁵⁵.

El Ministerio de Hacienda, pese a cambios realizados a nivel jerárquico, mantuvo su posición sobre la necesidad de la reforma y continuó en la búsqueda de apoyos que le permitieran continuar con el proceso de reforma. Así, a finales de 1992, presentó al Grupo Consultivo de París el proyecto de reforma del sistema de pensiones⁵⁶. De esta manera, buscó el apoyo de la mayor cantidad de agencias internacionales de financiamiento y comprometió de manera indirecta al Gobierno en el proceso. La cercanía de las elecciones nacionales y sobre todo, la falta de concertación social y política tanto al interior del Gabinete como fuera de él, obligan al Gobierno a dejar en el congelador el proyecto, *“es evidente que se sopesa el costo político de una reforma de esta naturaleza”*⁵⁷. El proceso se queda en un estado de *status-quo*, hasta después de definido el ganador de las futuras elecciones. Esto se hace aún más explícito con la reducción a tres personas del equipo que trabajo el proyecto de reforma, con la intención de mantener una memoria institucional del proceso que pueda ser útil al próximo gobierno.

La situación cambiaría, luego del 6 de agosto de 1993, con la llegada de la nueva administración. El nuevo Gobierno, tomó como punto de partida los estudios y el equipo técnico de la gestión anterior y encaminó sus esfuerzos a lograr la ejecución de la reforma de Pensiones⁵⁸. La reforma del Sistema de Pensiones fue incorporado a la plataforma electoral del partido ganador, y por

53. Sobre el tema, Marcelo Mercado primer Secretario Nacional de Pensiones de Gonzalo Sánchez de Losada comenta: *“En el mismo seno del gobierno se presentaban voces disonantes que impiden que esta reforma se lleva a cabo..., básicamente es el ministro de trabajo el que más se opone”*.

54. Entrevista a M Galindo.

55. Idem.

52. Se pretendía un cambio substancial del sistema de reparto hacia un régimen de capitalización individual muy cercano al modelo desarrollado en Chile.

57. Entrevista a Marcelo Mercado.

54. Todos los documentos, así como estudios sobre la reforma al Sistema fueron entregados al nuevo Gobierno en Agosto de 1993.

tanto formó parte de la nueva agenda de Gobierno desde el inicio de su gestión. Es importante notar que la plataforma electoral había incluido ya una referencia a la vinculación entre las reformas de capitalización y pensiones, además de describir el alcance de un conjunto de reformas de segunda generación. A decir de Marcelo Mercado, el futuro secretario de pensiones, una vez que el MNR sé supo ganador de las elecciones *“se empieza a barajar alternativas para relacionar el proceso de capitalización con la reforma de pensiones”*.

El primer paso del nuevo Gobierno fue otorgarle al sector de pensiones un espacio propio en el poder ejecutivo. La flamante Secretaria Nacional de Pensiones (SNP)⁵⁹ dependería, a su vez, del Ministerio de Capitalización. A fin de evitar los problemas evidenciados durante anteriores gestiones, esta secretaría concentraría toda la tuición del Sistema de Pensiones y se haría cargo de la preparación de la futura reforma. Es decir, asumiría responsabilidad tanto de la administración del sistema de reparto vigente como de los estudios e implementación de la futura reforma. Un problema inicial fue el orden de prioridades de las reformas del sector económico, que en ojos del Ministro de Capitalización, debería ser encarado regulando, privatizando y luego vinculando los dividendos de la capitalización a la creación del futuro sistema de pensiones. El orden de prioridades se hizo más evidente cuando el Presidente Sánchez de Lozada⁶⁰ mostró, temprano en su gestión, señales claras de subordinar el proceso de reforma de pensiones al de capitalización a través de varias declaraciones públicas⁶¹. Es probable que el orden de prioridades respondiera más a factores políticos, como el de anclar los beneficios de la capitalización a un vehículo relativamente más aceptado, que a una apreciación de la importancia económica de una reforma sobre otra. Fue, entonces, políticamente conveniente secuenciar los procesos de reforma para amortiguar expectativas de oposición de manera cruzada⁶². Si bien el equipo técnico de la reforma de pensiones conocía los motivos de esta estrategia secuencial, también intuía que esta vinculación ponía frenos al proceso de reforma.⁶³

En este marco, la SNP inició sus actividades conformando el equipo técnico que diseñaría e implementaría la futura reforma. Se recuperaron los estudios de la gestión anterior e inclusive se recuperó el personal técnico que había estado inmerso en los estudios del anterior gobierno⁶⁴. Se adoptó una estrategia de *“escuchar y aprender”*⁶⁵, para lo que se organizarían una serie de seminarios y

⁵⁹. A la cabeza de esta secretaría se encuentra Marcelo Mercado, un economista que había trabajado en los meses anteriores al cambio de gobierno temas de pensiones por encargo de la CEPAL.

⁶⁰. Ver prensa nacional 1995.

⁶¹. *“El criterio que se maneja fue el de la secuencia política que hacia que todas las reformas sean exitosas”*. Entrevista a M. Mercado.

⁶². Es importante recordar que del conjunto de reformas que se presentan en el “Plan de Todos”, la última en se implementada es la reforma de pensiones obedeciendo a esta lógica.

⁶³. Sobre el tema, R. Ferrufino Subsecretario de pensiones y encargado de la dirección del equipo técnico de la reforma comenta: *“si no hubieran estado vinculadas tal ves se hubiera podido adelantar el proceso de reforma de pensiones”*.

⁶⁴. *“Se recupera toda la experiencia anterior rescatando y dando continuidad a los técnicos que trabajaron en el proyecto anterior”*. Entrevista a M. Mercado.

⁶⁵. Ver Mercado 1997.

talleres de discusión con profesionales del sector. Con el transcurso del tiempo, esta estrategia redundaría en la incorporación de posiciones encontradas sobre el contenido de reforma. Si bien, en un principio esta actitud favoreció al proceso *“pues permitía que el equipo técnico se enfrente a posibles cuestionamientos por parte de actores potencialmente opositores al proceso”*⁶⁶, más adelante generaría una ausencia de criterios comunes. Se crearon dos polos. Uno, conformado por quienes apoyaban una reforma orientada a la capitalización individual y otro, por aquellos que consideraban que la reforma no era necesaria y que lo que hacía falta eran algunos ajustes al sistema. Entre estos polos se encontraba un gran número de jóvenes técnicos que, por su inexperiencia y orfandad política, no lograron articular una posición propia y fluctuaron sin definiciones claras entre ambas.

Paralelamente, y por la ausencia de liderazgo de la SNP ante los entes gestores del sistema previsional (Fondos de Pensiones), los fondos iniciaron una efectiva campaña de oposición dirigida a la opinión pública. La campaña tuvo éxito y logró, además de propiciar un clima de rechazo al proceso, estructurar alianzas con organismos sindicales para enfrentar la reforma. Estas acciones se hicieron posibles porque, si bien la SNP declaraba que tanto el proceso de reforma como la administración del sistema de reparto tenían igual prioridad, en los hechos se evidenciaba que el proceso de reforma abarcaba la mayor atención de la secretaría⁶⁷.

En este contexto, y bajo la iniciativa del Secretario Mercado (que no tenía duda alguna sobre el rumbo que debía seguir el sistema de pensiones)⁶⁸, el equipo técnico adoptó una posición sobre el curso de la futura reforma y la orientó hacia un sistema de capitalización individual. Esta posición fue alcanzada al mismo tiempo que renunciaba de la secretaría el grupo de técnicos conservadores, aunque resulta difícil especular sobre la causalidad de los dos eventos. Lo que sí queda claro es que la SNP, no solo recupera el tiempo perdido, sino que presenta una propuesta al Ministro de Capitalización mucho antes de los límites temporales que les habían impuesto. Sobre este punto, es conveniente observar que si bien la SNP abrió la propuesta a la opinión pública, a través de foros y seminarios organizados para ese fin, rechazó de manera sistemática intentos de injerencia y/o crítica al mismo, sean de fuentes institucionales o personales. Este hecho, levantó mayores susceptibilidades entre los actores que se oponían al proceso (sindicatos y jubilados).

Entre las características principales de la propuesta de reforma de pensiones, elaborada por los técnicos de la SNP, se encontraba un principio de exención que liberaba al estado de las obligaciones y responsabilidades anteriores, transfiriéndolas a los individuos y familias. El nuevo sistema se basaría en la

⁶⁶. Entrevista a Mario Galindo.

⁶⁷. Esto se confirma cuando M. Mercado, durante la entrevista realizada, afirma que un factor para su renuncia fue que el proyecto de reforma estaba concluido y que si se quedaba solamente hubiera sido para administrar el sistema de reparto mientras duraba el proceso de implementación de la reforma.

⁶⁸. Aspectos que colaboran en esta definición, aunque en menor medida, fueron los resultados que se hallaron al analizar el sistema de reparto en vigencia: quiebra actuarial, corrupción, prebendalismo, etc. (entrevista a Rubén Ferrufino)

capitalización individual y en el principio de ahorro forzoso, en este último caso requiriendo un aporte obligatorio de los salarios de los trabajadores dependientes de un 10% del total ganado o 10% de los ingresos declarados en caso de contar con aportes de trabajadores independientes. Por otra parte, y a fin de promover una mayor eficiencia y eficacia en la gestión del sistema, la propuesta contemplaba la transferencia de la administración de los Fondos de Pensiones al sector privado. El sistema sería administrado por dos Administradores de Fondos de Pensiones (AFP's), los mismos que se dividirían el mercado por un periodo pre-establecido. Las AFP's cobrarían comisiones por sus servicios así como por la administración de los fondos provenientes de la capitalización, incluyendo el pago del BONOSOL. Las AFP's administrarían dos fondos: el fondo de capitalización individual (FCI) y el de capitalización colectiva (FCC).

Bajo esta propuesta, los servicios que ofrecía el sistema incluían prestaciones por jubilación, invalidez por riesgo común, muerte, riesgos profesionales gastos funerarios y el pago de un bono anual para los mayores de 65 años de edad (BONOSOL). La propuesta de transición de un sistema a otro era drástica, todos los afiliados al sistema de reparto antiguo pasarían al nuevo sistema, sin importar edad ni sector de ocupación (con excepción de las fuerzas armadas para quienes se hizo más lenta la transición). Junto a estas medidas, se proponía el establecimiento de un marco regulatorio que garantizara la fiscalización y calidad al servicio, el mismo que estaría en manos de una Superintendencia de Pensiones.

Con la propuesta lista, la SNP iniciaba una etapa dirigida a la implementación de la reforma. Sin embargo, el Ministerio de Capitalización había generado conceptos muy distintos a los que originalmente le habían otorgado prioridad al proceso de capitalización⁶⁹. Esta posición no consideraba el proceso de reforma de pensiones como una reforma “autónoma” sino mas bien, como un mecanismo para la distribución de los recursos provenientes de la capitalización que por tanto no podía implementarse hasta no tener capitalizada la última empresa publica⁷⁰. Para el Ministerio de Capitalización, la ventana de oportunidad para la presentación de la reforma de pensiones no se había abierto todavía y por tanto bloquea su consideración ante el gabinete y la Presidencia. En este escenario, el secretario de pensiones decide iniciar gestiones directas con el Presidente de la Nación, pues como comenta R. Ferrufino *“se necesitaba crear una conciencia más amplia, se necesitaba salir y eso se trato de hacer se salió y se trato de poner este tema sobre la mesa, en la agenda del poder ejecutivo”*⁷¹. Esto, no solo genera divergencias con el Ministerio de Capitalización, sino que además impulsa la alianza entre éste y la Central Obrera Boliviana (COB). Esta alianza se hace explícita cuando el Ministro de Capitalización durante negociaciones con la COB manifiesta *“que la reforma –refiriéndose a la reforma de pensiones -*

⁶⁹. Los motivos fueron explicados en párrafos anteriores.

⁷⁰. *“Había una deficiencia de entendimiento de la importancia de la reforma, se la postergaba y postergaba y se entendía a la reforma como la última pata del proceso de capitalización”*. Entrevista a R. Ferrufino.

⁷¹. Entrevista a R. Ferrufino.

no se la realizará en el actual gobierno”. El equipo técnico de la SNP considera esta declaración como un golpe a la reforma y mucho más duro que los que podían partir de la COB o de la oposición política.

En este escenario, se configura un espectro de posiciones que permite identificar las percepciones de los actores - ganadores y/o perdedores - como consecuencia de la reforma. Es evidente, que los empresarios privados se percibían como claros ganadores y apoyan desde su inicio el proceso, esta actitud responde básicamente al incentivo que significaban los recursos que el sistema pondría a disposición de la inversión privada. Al interior del Gobierno existían agencias que se percibían como claras ganadoras con el proceso y la principal, tal vez sea, el ministerio de Hacienda. Esta esperaba que la reforma le otorgue cierto respiro en las presiones que el sistema empezaba a poner sobre el tesoro de la nación. Un actor que debe ser mencionado, tanto por su participación en el proceso de estudios de la reforma como por su influencia dentro de la misma es el conjunto de organismos internacionales. Los mismos que liderados por el Banco Mundial, juegan un papel importante en el proceso y se perciben como ganadores ya que logran imponer su ideología a través de compensaciones que le permiten influenciar en la orientación de la reforma. Obtienen estas compensaciones básicamente a través del apoyo financiero que otorgan al proceso de estudio e implementación de la Reforma.

Por otro lado, los perdedores se dividían en dos grandes grupos, aquellos que eran parte de la estructura institucional de la SNP (Fondos de Pensiones) y las agrupaciones sindicales y grupos de jubilados reunidos en torno a la COB. Los primeros muestran una gran capacidad para aglutinar alrededor de ellos a la sociedad civil, haciendo de sus posiciones representativas en un amplio espectro de la sociedad. Sin embargo, se debe destacar que si bien el argumento que ellos manejaban para convencer a la sociedad era el de la defensa de la solidaridad entre generaciones, la verdadera motivación para esta oposición se la hallaba en la defensa de las prebendas y otros beneficios que el sistema les permitía y que la reforma buscaba anular.

Los sindicatos se perciben como perdedores, pues además de ver caer un sistema que garantizaba la solidaridad intergeneracional y que estaba de acuerdo con los principios políticos e ideológicos que defendían, ven peligrar su participación directa en el sistema. No se debe olvidar que, en la mayoría de los directorios de los entes del sistema de reparto (Fondos de Pensiones), los sindicatos tenían representación directa con voz y voto, situación que les confería una serie de beneficios personales.

Los jubilados, que forman un grupo muy activo y con mediana capacidad organizativa, consideran que el proceso de reforma es un verdadero atentado a sus intereses pues ponía en riesgo los principios básicos de la seguridad social, liberaba al estado de la defensa del capital humano y generaba incertidumbre sobre el destino de los ahorros además, de generar prestaciones insuficientes. Todas estas críticas se ponen de manifiesto cuando Wenceslao Argandoña, máximo dirigente de los

jubilados, señala que *“es un imperativo del momento histórico el asumir la defensa institucional de la conquista social del pueblo, la seguridad social...”*⁷²

Identificadas las percepciones del conjunto de actores involucrados en el proceso, es importante para el análisis revisar la relevancia política de los mismos. Nuevamente, el análisis de la relevancia política permite identificar dos grupos. Aquellos actores que podían acceder directamente a los niveles de decisión –ejecutivo y parlamento - y los que definitivamente no lograr acceder a estos niveles y si lo hacen no pueden influenciarlos.

En el primer grupo se ubican los empresarios privados y los representantes de agencias internacionales. Estos además de tener un canal de comunicación directo con los niveles de decisión (muchas veces el lobby de los grupos de intereses alcanza inclusive al Presidente)⁷³ logran influenciar en ellos. Esto es evidente, si se toma en cuenta que en mas de una ocasión estos actores no sólo expresaron su opinión y sugerencia sobre el proyecto de reforma, sino que participaron en los equipos de trabajo encargados de diseñar el proyecto de reforma⁷⁴. Los segundos - jubilados y sindicatos – no cuentan con canales que les permitan participar en los niveles de decisión a nivel del ejecutivo, la comunicación es en un solo sentido y se origina en el ejecutivo limitándose a informar sobre la reforma y nada más. Por otro lado, y pese a no tener una presencia clara en el parlamento, estos actores logran que su posición sobre la reforma sea recogida por parlamentarios opositores los mismos que en muchos casos hacen suyo el reclamo. Esta alianza no logran influencia sobre el proceso pero si abre las puertas para algunas compensaciones que otorga el gobierno. Es evidente, la existencia de una asimetría en el balance de poder que favorece innegablemente a los actores que se perciben como ganadores en el proceso

3.3 Balances de poder y procesos de negociación

La SNP, ante el bloqueo que el Ministerio de Capitalización ejercía a los intentos por llegar al gabinete ministerial, decide presentar su propuesta directamente al Presidente. Esta acción, sin embargo, tendría un gran costo político para Mercado, hecho que es aprovechado por el conjunto de actores opositores al proceso para estructurar su oposición a la reforma. El secretario Mercado fracasa en su intento por lograr consenso alrededor de la reforma y *“por instrucciones del Presidente se posterga para ser discutida de manera más amplia”*. Esto genera *“una frustración muy grande en el equipo producto de ello se retrasó el cronograma y cosas que ya se tenían adelantadas, como era la reglamentación para el funcionamiento de la superintendencia, se*

⁷². Presentación en la Confederación Nacional de Rentistas del documento “Críticas a la Reforma de Pensiones” (1995).

⁷³. Entrevista a R. Ferrufino.

⁷⁴. No se debe olvidar que muchos de los técnicos que trabajan en el proceso de reforma son pagados con fondos provenientes de agencias internacionales.

retrasan también”, hecho que da lugar a que otros actores tengan un mayor espacio de discrecionalidad, lo que se refleja en las alianzas concretadas. En primer lugar, el ministro de capitalización negocia con los sindicatos y a cambio de permitir bajar la tensión social que la capitalización había producido se compromete a detener el proceso de reforma de pensiones. Los sindicatos aprovechan la falta de unidad entre las agencias del gobierno y logran compensaciones que les permiten influenciar en la decisión de implementar la reforma.

El proceso de capitalización de las empresas públicas, que estaba en proceso de implementación, había otorgado el marco legal para la vinculación de este proceso con la reforma de pensiones, puesto que establecía que el 50% de las acciones de las empresas capitalizadas deberían ser transferidas a título gratuito a todos los bolivianos que sean mayores de edad al 31 de diciembre de 1996. Paralelamente, el artículo séptimo de la Ley de Capitalización señalaba el mecanismo que se debía utilizar para alcanzar el objetivo señalado. Este artículo disponía que la transferencia de estas acciones se hará *“a fondos de pensiones de capitalización individual **a crearse por ley**”*⁷⁵ los mismos que administraran estos recursos hasta el momento de la jubilación del beneficiario. La aparición formal de esta vinculación se realiza en octubre de 1994 en el documento denominado “Plan General de Desarrollo Económicos y Social de la República”, el mismo que señala que *“se distribuirá, mediante acciones, el patrimonio estatal a la población boliviana. La distribución se realizará a través de fondos de pensiones, los cuales mantendrán el paquete accionario cada ciudadano en una cuenta de ahorro cuya renta será, con el transcurso del tiempo, la base de su retiro”*. Una característica importante de la vinculación entre estos dos procesos era la existencia no solo de una relación directa sino mas bien de dependencia directa.

En este contexto, y pese a que la reforma no llegaría a ser implementada por la gestión del secretario Mercado, se iniciaba el proceso de agendación dentro de la coalición gobernante. A esta altura del proceso, con un conjunto de opositores organizados - encabezados por los Fondos de Pensiones - y con una pugna sobre el verdadero rol de la reforma de pensiones en el interior del Gobierno se genera un clima de tensión política alrededor del Secretario de Pensiones. Este conjunto de acciones terminan por desgastar su poder de acción y ponen en riesgo la credibilidad del Gobierno en la adopción de la reforma por lo que el Secretario de pensiones determina presentar su renuncia.

La disminución del poder de negociación y de credibilidad política que enfrenta el Gobierno le obliga a dar un giro en la conducción del proceso. Se busca, en primera instancia minimizar el conflicto *entre* agencias para luego intentar acercamientos con las organizaciones sociales. Para este fin se recompone la dirección de la SNP, con la selección de nuevos directivos que se encuentran muy ligados al Presidente y que logran, sobre todo, articular excelentes relaciones con el Ministro de Capitalización, disminuyendo así las posibilidades de conflicto al interior del Gobierno.

⁷⁵. Ley de Capitalización (1995)

La estrategia adoptada por el Gobierno, se acerca a una posición mucho más negociadora y abierta. La nueva conducción, si bien no desestima la participación técnica en el proceso, le da mayor peso a la necesidad de negociar con los actores involucrados, tanto con el fin de neutralizar a la oposición como para ganar apoyo. Para lograr este objetivo, se confía de gran manera en la habilidad política de los nuevos conductores del proceso. El primer paso del flamante Secretario fue re-encauzar la relación con el Ministro de Capitalización.. El apoyo del ministro se hizo explícito al instruir que el proceso de reforma del sistema de pensiones debiera ir “*a la par y paso*” del proceso de capitalización⁷⁶, cambiando de manera evidente la antigua posición gubernamental. El segundo paso, dentro esta estrategia, está orientado a la recuperación de la relación con la sociedad civil y con el resto de los actores sobre la base de la búsqueda de “*dialogo y consenso*”, que permita ampliar el proyecto de reforma a la totalidad de actores. Estas actividades serían ejecutadas por el Secretario de Pensiones a través de una segunda campaña de seminarios, charlas y reuniones que buscaban “*superar el rechazo laboral a la reforma*”. Se realizan más de 200 seminarios y conferencias en los primeros 6 meses de 1995.

En esta etapa, se hace evidente que la instancia ejecutora (SNP) empieza a articular de manera más clara su liderazgo con los actores del proceso, lo que facilita su tarea. Esto da sus primeros frutos cuando la SNP no solo logra recuperar la relación con los Fondos de Pensiones, si no que a través de la incorporación paulatina de éstos, recupera el liderazgo político perdido en meses anteriores. Se logra también el apoyo del ejercito, la policía, el poder judicial, gremios de médicos, y una gran parte de la opinión que si bien vela más por sus propios intereses que por los de la sociedad civil, permiten esbozar ante la opinión pública un panorama de concertación mucho más amplio que los alcanzados por el anterior secretario. Prueba de esto, es que en lapso de 6 meses se modificó nueve veces el proyecto de reforma. Paralelamente, se organizó durante este periodo una agresiva campaña de comunicación en todo el país, la misma permite explotar este aspecto a favor del gobierno. El proceso de concertación alcanza su punto de mayor expectativa con el debate organizado por los trabajadores de la prensa. En este evento se ponen sobre la mesa las ventajas y desventajas del proceso y se logra despertar el interés de una gran parte la población que hasta entonces se había mantenido al margen del proceso.

Pese al éxito con los fondos y otros actores, aun quedaban opositores importantes al proceso de reforma: los jubilados, la Central Obrera Boliviana y la oposición política. Los dos primeros, debido a su poca capacidad de negociación y a su debilidad tanto técnica como organizativa quedan al margen de la negociación y por tanto lejos de poder influir en los cambios al proyecto de reforma, aunque se debe notar que el Gobierno mantiene canales abiertos durante algunos meses intentando buscar un consenso. Ante esta situación, algunos sectores excluidos del proceso de diálogo recurren a la violencia,

⁷². Debemos recordar que el proceso de capitalización estaba ya en marcha y vinculado legalmente a la reforma de pensiones.

expresada en marchas y crucifixiones como única herramienta para poder hacer escuchar su posición. Estas acciones no prosperan y generan más bien una percepción de rechazo de parte de sectores influyentes de la opinión pública, como documentan los medios de comunicación durante estos meses.

A esta altura del proceso, el gobierno mantenía una percepción optimista sobre las posibilidades de reforma, basada en su capacidad negociadora, el haber podido articular un liderazgo en el sector y sobre todo él haber superado las contradicciones y pugnas *dentro y entre* agencias del poder ejecutivo. Es importante destacar, que un factor que ayuda al proceso es que los actores se vieron obligados a avanzar dada la vinculación que se había concretado con el proceso de capitalización. El Gobierno, además, logra identificar de manera clara las críticas de diversos actores al proyecto e incorpora aquellas que son factibles y que no desvirtúan el espíritu de la reforma. Esta actitud tiene un efecto persuasivo ante la opinión pública, pues le muestra su intención conciliadora y concertadora.

Esta primera parte del proceso, de ganar apoyo y neutralizar a la oposición, se caracteriza por una fuerte e intensa dinámica en las acciones de los actores y por la generación de un fuerte número de compensaciones que permiten viabilizar la reforma. Es importante notar el manejo comunicacional que realiza el poder ejecutivo sobre las acciones de violencia de jubilados y sindicatos, logrando ganar apoyo para el proceso de reforma en la sociedad civil. El rol del liderazgo es fundamental en el desarrollo de la implementación, al igual que la capacidad política de los actores.

El siguiente paso, en la estrategia del gobierno, fue moverse en el ámbito parlamentario. Era evidente por la abrumadora mayoría del gobierno en este escenario que la lucha sería menos intensa. El parlamento, sin embargo, presentó un conjunto de interrogantes al proceso, entre las que se encontraban: (a) explicitar la relación de la reforma de pensiones con la de capitalización; (b) reducir el excesivo sesgo economicista que mostraba el proyecto; (c) considerar restricciones sobre las políticas de inversión de las AFP's en el mercado bursátil; (d) reconsiderar la notoria debilidad institucional en materia de fiscalización y supervisión del sistema; (e) proponer mecanismos destinados a reducir la evasión de aportes bajo el nuevo sistema; (f) reconsiderar la exclusión del aporte estatal que era visto como algo inconstitucional y (g) reconsiderar el número de cotizaciones necesarias para optar a la jubilación.

Con estas y otras objeciones, a mediados de 1996, el Presidente envió al Parlamento el proyecto de reforma del sistema de pensiones, iniciándose de esa manera un debate al interior del mismo. El debate se caracterizó menos por la discusión de proyectos alternativos, que por lograr el consenso alrededor del proyecto de reforma. En esta etapa, el presidente jugó un rol importante puesto que influye sobre el parlamento para lograr la aprobación del proyecto con los menores contratiempos posibles. Para esto, compensa a la oposición parlamentaria e inclusive a miembros del la coalición de gobierno. Esto es evidente, ya que el proyecto de reforma que fue presentado al parlamento sufre alrededor de catorce modificaciones fruto del dialogo en el parlamento.

El parlamento, luego de varias semanas de discusión aprueba la reforma y otorga así el marco legal para la implementación de la misma. Se debe destacar que el equipo de reforma, luego de buscar la mayor concertación recurre a la conformación de grupos de presión sobre el parlamento a través de alianzas con los organismos internacionales y la empresa privada. Sin embargo, al no afectar en demasía estas presiones al parlamento, la coalición gubernamental termina por usar su mayoría parlamentaria (rodillo parlamentario) para aprobar el proyecto de reforma de pensiones y por tanto implementarlo definitivamente. Un papel fundamental, en esta parte del proceso, es jugado por el liderazgo del presidente y la unidad que su partido mantiene en torno a ese liderazgo. El otro actor en esta etapa es el propio parlamento. Si bien, la Ley lo coloca como virtual ganador puesto que es el que debe pronunciar su apoyo o rechazo al proyecto, se evidencia la presencia de factores que condicionan su buen desempeño. Estos hacen referencia, básicamente, a su debilidad técnica lo que le imposibilita el realizar un análisis objetivo y por el contrario lleva a dar más peso a factores de índole política, lo que genera en muchos casos posiciones subjetivas.

3.4 El desenlace de la reforma

El proyecto de reforma requirió de casi tres años de estudios y negociación para ser aprobado y significó no solo la creación de un nuevo marco institucional y legal, sino que puso en claro la necesidad de contar con balance técnico político y capacidad de negociación. A pesar de estos esfuerzos, en 1997 gran parte de la opinión pública continuaba desconociendo de los objetivos y efectos del futuro sistema. Un aspecto fundamental en el desenlace del proceso de reforma de Pensiones es que éste estuvo ligado al proceso de Capitalización, lo que se hace explícito a partir del momento en que se transfiere la administración de las acciones de los bolivianos a las AFP⁵. El manejo de estas acciones, por el nuevo sistema, era un punto que había quedado pendiente en el proceso de implementación de la reforma.

La propuesta electoral de 1993 detallaba que el 51% del paquete accionario y los dividendos de las empresas capitalizadas, deberían ser administradas por nuevos Fondos de Pensiones, y que los recursos que generen sean destinados a proyectos de desarrollo social. Esta propuesta cambió paulatinamente y con la Promulgación de la Ley de Capitalización se deja en claro que lo que se tendría era un fondo no contributivo. Bajo este nuevo esquema, los ciudadanos mayores de edad al 31 de diciembre de 1995 recibirían nominalmente el 50% de las acciones de las empresas capitalizadas. Estas acciones serían administradas por los Fondos de Pensiones y los recursos generados por estas acciones serían devueltos a todos los ciudadanos en forma de rentas mensuales a partir de la jubilación.

Sin embargo, al presentar el proyecto de reforma al Sistema de Pensiones, se agregan nuevos cambios. Emerge la figura del Fondo de Capitalización Colectiva, consituído por el paquete accionario

de propiedad de los bolivianos de acuerdo a la Ley de Capitalización. La modalidad utilizada consistiría en el pago vitalicio (conocido como BONOSOL) de una suma fija a todos los ciudadanos que hayan cumplido los 65 años. El BONOSOL juega un rol distributivo en la reforma, proporciona un ingreso básico a los ancianos y permite así compensarlos para ganar su apoyo a la reforma. Se debe recordar que los jubilados junto con la COB recurren a medidas violentas para enfrentar la reforma. Es importante destacar que existe mayor discusión sobre este punto que sobre aspectos relacionados con la reforma de pensiones en sí.

En el corto plazo, la estrategia utilizada por el poder ejecutivo de cara la reforma fue exitosa, ya que el ligar las dos reformas (capitalización y pensiones) a través del BONOSOL, logró hacer más atractivo el mercado para las AFP asegurando de esa manera la sostenibilidad de la reforma. Le permitió, además, compensar a los jubilados y recuperar en cierta medida el apoyo a la reforma de pensiones, y por último permitió cosechar ganancias políticas en las elecciones presidenciales que estaban en puerta. Otro ganador fue el grupo de jubilados que son compensados económicamente a través del BONOSOL y vinculados al proceso de reforma de manera indirecta. Estos últimos, son ganadores no sólo desde el punto de vista de su percepción si no también desde el punto de vista legal, ya que la norma vigente así los reconoce. Al margen de la situación de los jubilados, la adopción de la reforma tuvo la singularidad de generar nuevos *stakeholders*, que a diferencia del grupo reducido de jubilados, engloba a la población en su conjunto, dada la universalidad del BONOSOL. La población activa e inactiva, se percibía en 1997 como un potencial ganador dado que el beneficio los cubría en el largo plazo.

En Agosto de 1997, asumió la presidencia Hugo Bánzer Suárez, apoyado por una amplia coalición parlamentaria. Los jefes de los partidos de la coalición habían manifestado durante la campaña electoral su apoyo al BONOSOL y su intención de “aumentarlo y corregirlo”. Sin embargo, una vez posesionado el nuevo gabinete, se definiría en semanas la suspensión y en unos meses más, la desaparición de este legado de la anterior gestión. El nuevo Ministro de Hacienda, respaldado por estudios técnicos que ponían en duda la sostenibilidad el pago, tomaría el liderazgo en la campaña de suspensión y reforma del BONOSOL. En una primera etapa, la suspensión solo implicaría una postergación temporal; semanas después el Gobierno se decidiría por la sustitución del BONOSOL con un mecanismo de compensación alternativo. Una vez más, el manejo de los recursos provenientes de la capitalización quedaría pendiente.

Luego de cinco meses de estudios, el Gobierno presentaría en febrero de 1998, una nueva propuesta para el uso de los recursos de la capitalización. La “Ley de Propiedad y Crédito Popular”, promulgada en junio de 1998, mantiene el vínculo entre las Reformas de Capitalización y la Reforma de Pensiones. Propone el pago de una pensión vitalicia (BOLIVIDA) a todos los mayores de 50 años al 31 de diciembre de 1995, que comenzará a pagarse el año 2000. Se estima que el monto del bono

oscilará entre 90 y 180 US\$, alrededor de la mitad de lo contemplado bajo la modalidad anterior. El proyecto pretende entregar, al conjunto bolivianos mayores de edad al 31 de diciembre de 1995 y menores de 50 años a esa fecha, una acción popular cuyo valor es menor al BOLIVIDA, pero que le otorga mayores alternativas crediticias. Usando estas acciones como colateral, se podrá acceder a microcrédito y créditos de vivienda. Se podrá, además, controlar el valor y utilidades que generan las acciones y si se la mantiene hasta los 65 años de edad, se accederá a una anualidad vitalicia a través de las AFP's.

La “contrareforma” del sistema de pensiones enfrenta hoy, a su vez, la oposición de los nuevos beneficiarios del proceso de capitalización de las empresas públicas. El cronograma tardío de la promulgación de la ley de Reforma del Sistema de Pensiones y la utilización electoral del BONOSOL en 1997, invitaron al uso político del conjunto accionario de la capitalización, que se encuentra en pleno debate durante la actual gestión gubernamental. La fragilidad política con la que nació la reforma de pensiones quizá explica su fragilidad hoy, a más de dos años de implementación.

3.5. Conclusiones

El análisis de la reforma del sistema de pensiones en Bolivia sugiere una evolución accidentada, en la que el éxito de adopción bajo una administración de gobierno cedió al fracaso político bajo otra. A pesar de los altibajos, en el mediano y largo plazo, noviembre de 1996 marcará, sin duda, el inicio de una de las reformas más ambiciosas de segunda generación a realizarse en el país. La transformación del antiguo sistema de reparto simple (PAYGO) hacia uno de capitalización individual y colectiva comparte con otras experiencias latinoamericanas los dilemas propios a reformas institucionales de magnitud. Encontramos, en el caso boliviano, evidencia sobre cuatro hipótesis específicas que fueron introducidas arriba.

Primero, ¿qué papel juega la vinculación de ésta a otras reformas de estado? El caso de pensiones sugiere dos niveles de análisis relacionadas a la vinculación. A nivel agregado, el paquete de reformas de estado introducidas por la gestión de gobierno de Sánchez de Lozada entre 1993 y 1997, crearon una ventana de oportunidad singular para la reforma de pensiones. Esta ligaba dos “aristas” del programa de reformas. La primera, de índole económica, invocaba la transformación del estado productor al de estado “regulador”. Esta concepción tomaría como piedra de toque la vinculación entre las reformas de privatización, regulación, finanzas y pensiones. La segunda arista, de índole más política y social impulsaba una concepción “universal” de las acciones del estado, un estado de bienestar sin el centralismo ni las trampas burocráticas pasadas. Las reformas de educación,

participación popular, descentralización y pensiones promoverían esta concepción y capitalizarían del legado popular de la revolución nacional para su adopción.

A un nivel más particular, la vinculación entre las reformas de capitalización y pensiones sugiere importantes efectos cruzados. Durante la primera etapa de reforma (1993-94), la adopción del nuevo sistema de pensiones fue supeditado al calendario político de la capitalización de las principales empresas públicas. A poco más de un año de esto, la creciente oposición al programa de capitalización, abriría una segunda etapa (1995-1996), en la que el nuevo sistema de reformas -particularmente el bono solidario- haría más aceptable el proceso de capitalización. La tercera etapa llegaría con el cambio de gestión gubernamental (1997-1998), donde se terminaría por suspender y luego sustituir el BONOSOL por una alternativa similar. Si bien la agendación de la reforma de pensiones se debió en gran medida a la oportunidad abierta por la reforma privatizadora, su vinculación con ésta terminó por hacerla vulnerable al vaivén coyuntural de reforma y contrarreforma. La vinculación “positiva” durante la primera fase de reforma, cedió lugar a una vinculación “negativa” en fases posteriores.

Segundo, ¿qué influencia tuvo el legado de conflictos anteriores sobre la adopción del nuevo sistema de pensiones? La proliferación de fondos complementarios bajo el antiguo sistema de pensiones, había de terminar fragmentando a potenciales opositores a la reforma. La administración prebendal del antiguo sistema, a su vez, llevaría a la consolidación de redes clientelares de larga data que la hacían impermeable a los problemas de orden sistémico. De manera paradójica, el legado de conflictos que sí parece haber afectado la adopción de la reforma originó fuera del sector, con la vinculación entre pensiones y capitalización. Durante la implementación de la reforma de capitalización en 1994-1995, el arduo enfrentamiento entre sindicatos públicos y políticos reformistas se trasladó al ámbito de pensiones. La “legitimización” de la reforma privatizadora que surgió con la oferta redistributiva del BONOSOL fue agriamente disputada por actores políticos de ambos bandos. Si bien en el corto plazo, el desembolso del BONOSOL quebró la oposición a la reforma, ésta tomaría fuerza luego de las elecciones generales y crearía un ámbito propicio para la contrarreforma.

Tercero, ¿qué balance de poder resultó del proceso de reforma? Es de particular interés reconocer el efecto que tuvo la creación de nuevos *stakeholders* sobre la reforma del sistema de pensiones. Es probable que la oferta “universalista” del BONOSOL haya jugado un papel decisivo en la adopción no solo de la reforma de pensiones sino también en la de capitalización. Si bien el poder ejecutivo utilizó su mayoría parlamentaria para promulgar ambas leyes, apostó por la continua presencia de los beneficiarios del BONOSOL para su posterior implementación y solvencia política. La movilización de más de 300,000 beneficiarios de la tercera edad semanas antes de las elecciones parecía sellar la suerte de opositores de la reforma. Sin embargo, el cambio en la gestión presidencial en agosto de 1997 introdujo un efecto desequilibrante inesperado. El péndulo de contrarreforma se concentró en el eslabón más débil del paquete de reformas anteriores, aquel que había sido introducido apenas siete

meses antes de las elecciones generales. El cabildeo político de los flamantes beneficiarios del BONOSOL en los primeros meses de 1998, terminaría por asegurar la modificación antes que la desaparición del programa de reforma de pensiones. Hoy, el dos veces reformado sistema de pensiones, goza de un accidentado historial político que –a pesar del éxito en la adopción- continúa haciéndolo vulnerable a futuras tormentas políticas.

4. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLITICA.

¿Cómo se explica el éxito o fracaso de la adopción de complejas reformas de estado? ¿Quiénes ganan y quienes pierden durante los procesos de reforma? De manera particular, ¿cómo se hacen mas viables reformas institucionales que hoy ostentan costos visibles pero que prometen generar beneficios en el largo plazo? Presentamos a continuación una evaluación comparativa de las hipótesis esbozadas en la introducción, que sugieren la vinculación de factores coyunturales (diseño institucional, vinculación entre reformas, la creación de beneficiarios) a factores históricos (legados de conflictos y rigideces institucionales) para la explicación de la adopción de reformas de segunda generación. Creemos que el análisis de procesos de cambio radical debe alimentarse de una sana dosis contextual para ayudar a entender los procesos de génesis de reformas que son singulares a un tiempo y lugar en nuestro continente. El caso boliviano es particularmente interesante por la ambición y magnitud de las reformas institucionales que, entre 1985 y 1997, propusieron una nueva arquitectura de estado.

Marco institucional: Creemos que el legado institucional jugó tres roles vitales durante el proceso de reformas. Primero, entendemos la adopción de una agenda extensa de reformas de segunda generación como una empresa ambiciosa de construcción estatal en democracia. Esta se desarrolló en el contexto de un estado coyunturalmente débil. La “ausencia de estado” tuvo particular efecto sobre los ámbitos burocráticos y legales que frenaban el funcionamiento de una primera generación de reformas fiscales y económicas. Por otro lado, la debilidad estatal también sustentaba algunas de las características más prebendales del sistema de intermediación político que, a más de quince años de la transición democrática, no ha quebrado aún el legado del cuadillismo y clientelismo partidario. Segundo, observamos que el particular sistema híbrido de gobierno (presidencial/parlamentario) adoptado desde 1982, propició un amplio espacio de acción al poder ejecutivo, en particular a la presidencia. La política de coaliciones que elige presidentes y reparte cuotas de poder, también hizo posible la aplicación del rodillo parlamentario para pasar leyes y adoptar ambiciosas reformas. El estilo tecnocrático de diseño e implementación de políticas públicas, que dejaron su sello en la gestión 1993-1997, floreció bajo este contexto institucional sui generis de aislamiento y protección política. Y tercero, observamos la importancia decisiva del liderazgo presidencial de Sánchez de Lozada quien aprovechó los espacios institucionales del entorno político y administrativo para imprimir un ritmo

incesante de cambio y reforma. El “Plan de Todos”, diseñado y proselitizado durante la contienda electoral en 1993, constituyó quizá el primer ejemplo de un panfleto electoral hecho plan de gobierno en democracia. El presidente se constituyó en el dínamo de ese proceso de principio a fin. Lejos de constituir una *tabula rasa*, el legado institucional en el que se desarrollaron los cambios sugiere un complejo entramado de oportunidades y restricciones que marcaron el curso de cada una de ellas durante este periodo.

Vinculación entre reformas: En el caso boliviano, observamos la importancia de dos ámbitos de vinculación entre reformas. El primero fue programático y nació con el lanzamiento electoral de un “paquete” de reformas de estado que facilitó el proceso de agendación de una media docena de reformas institucionales. La ventana de oportunidad abierta por la política de coaliciones y el liderazgo de técnicos reformistas, fue aprovechada al máximo con la promulgación de las leyes de Capitalización, Participación Popular, Descentralización Administrativa, Reforma Educativa, Reforma de Pensiones y Reforma a la Tenencia de la Tierra (INRA). Este vendaval de reformas partió, además, de una reforma previa a la Constitución Política de Estado que sentó las bases de los subsiguientes cambios. El segundo ámbito de vinculación fue sectorial, y más específico a cada una de las reformas. La Reforma Educativa, por ejemplo, se benefició del “vehículo” institucional de la Participación Popular y Descentralización Administrativa, a través de las cuales se crearon nuevos espacios locales de aceptación y apoyo. Es interesante anotar que, en la etapa de implementación, la vinculación entre la Reforma Educativa y Participación Popular, fue una de las más exitosas, no tanto por las compensaciones cruzadas frente a eventuales perdedores, sino por el hecho de viabilizar cambios a través de nuevos sistemas administrativos (descentralizando los procesos de implementación y otorgando incentivos a actores que se encuentran en franco proceso de fortalecimiento). La Reforma de Pensiones, a su vez, dependió desde el inicio del éxito o fracaso de la propuesta capitalizadora. Tanto la secuencia como el contenido de la reforma fueron influenciados por el apoyo o rechazo al proceso privatizador y precipitaron la sustitución total del sistema antiguo por uno nuevo. En ambos casos la vinculación puede haber facilitado la adopción de las dos reformas, pero también trajo consigo el legado “cruzado” de conflictos durante los procesos de implementación que terminaron por minar el funcionamiento de la Reforma Educativa y llevaron a una contrareforma en el caso de la Reforma de Pensiones.

Legado de conflictos: El legado de conflictos previos entre actores con poder político proporciona un escenario combativo durante el proceso de adopción de las reformas. En el contexto de cambios institucionales radicales, como los de Participación Popular y Descentralización Administrativa, el ámbito mismo de los conflictos se mueve con la adopción de la reforma. Actores que pugnaban en luchas redistributivas se encuentran frente a nuevas reglas de juego que obligan a una recomposición táctica y política. En el caso de reformas que modifican instituciones ya existentes, como la Reforma

Educativa y la de Pensiones, el legado de conflictos es más visible y significativo durante la etapa de negociaciones políticas. Aquí entra en juego la *manera* de llevar adelante el proceso de adopción. Los procesos iterativos de elaboración de propuestas y la capacidad de ofrecer espacios participativos de concertación, tienden a conducir a una solución más aceptada que aquellas que se realizan en ambientes técnicos “autárquicos”. El caso particular de la Reforma Educativa, proporciona un buen ejemplo de la necesidad de contar con espacios de discusión, al momento de tratar con actores con los cuales se tiene un largo legado de conflicto. La lectura del grado de conflicto que se produzca con los actores contrarios a las reformas es clave en la evaluación del riesgo con el que se tendrá que lidiar en los procesos de implementación. En el caso de la Reforma de Pensiones, el costo político de una propuesta percibida como oportunista fue muy alto. La suspensión del BONOSOL y el inicio de un proceso de contrarreforma resultaron de una modalidad apresurada y poco abierta de adopción.

Stakeholders: La creación de nuevos grupos de beneficiarios acelera el proceso de aceptación de las reformas y facilita la transición entre las etapas -a veces accidentadas- de adopción e implementación. El caso de la Reforma de Participación Popular es ilustrativo. La creación de centenas de nuevas instituciones locales y el reconocimiento de atribuciones y responsabilidades comunales terminaron por crear una ola de políticos locales y líderes comunitarios que dieron impulso al proceso de implementación. La Reforma de Pensiones también derivó en la creación de nuevos beneficiarios, recipientes del bono de solidaridad, que movilizaron a un público latente en defensa de la reforma durante y luego de la adopción. Ambos casos sugieren la importancia de la apropiación política y social de reformas institucionales. El caso de la Reforma Educativa muestra los dilemas de adopción e implementación ante la ausencia de beneficiarios políticamente relevantes y organizados.

Los mayores éxitos en materia de implementación se han dado en reformas que lograron la aparición de nuevos actores ganadores que tenían capacidad de consolidación y crecimiento, o que se encontraban organizados de manera espontánea pero que no habían logrado obtener hasta entonces espacios de participación y poder en la vida política del país (comunidades campesinas e indígenas y juntas vecinales en el caso de la Participación Popular). En el otro extremo, se observó que las reformas que propiciaron la creación de beneficiarios difusos, poco organizados y con beneficios a largo plazo -estudiantes y padres de familia en el caso de la reforma educativa; y jubilados en la Reforma de Pensiones- fueron las experiencias que presentaron un éxito relativo y que aun continúan con problemas de implementación. La situación, además se agudizó en el caso de la Reforma Educativa ya que se presentaron balances entre *stakeholders* débiles frente a perdedores sumamente organizados y con gran capacidad de movilización. Si a esto se suma el hecho de que el contenido de la ley no ha contemplado compensaciones para estos actores, no es difícil imaginar las enormes dificultades aparecidas en materia de implementación.

Adopción e implementación: El difícil paso entre adopción e implementación sugiere una agenda pendiente en el análisis de las reformas de segunda generación. Encontramos que el éxito en los procesos de adopción de reformas está estrechamente ligada a tres criterios de evaluación: La viabilidad técnica, la viabilidad política y la viabilidad administrativa. Tal como se pudo apreciar en los tres casos de reformas analizados, los primeros intentos de adopción de reformas estuvieron sustentados en la viabilidad técnica (conformación de equipos de trabajo técnico que se dedicaron a la formulación de la propuesta), y en algunos casos en la viabilidad administrativa (Reforma Educativa y Reforma de Pensiones), ya que se contó con el apoyo decidido de organismos internacionales que ayudaron a la elaboración de la reforma. Sin embargo, en los tres casos analizados, es posible advertir que no aparece la necesaria viabilidad política que permita que la propuesta trascienda la esfera tecnocrática del gobierno. En el caso de las tres reformas analizadas, debe destacarse el papel jugado por los equipos técnicos en las fases de diseño y formulación de los anteproyectos de ley. Esto, porque en contextos políticos como el boliviano, en el cual los mecanismos que sirven de filtro y control de calidad de las reformas son débiles –con un parlamento con poca o nula capacidad en el diseño de políticas- la relevancia de una buena formulación técnica tiene gran relevancia para asegurar el éxito de la reforma.

Las debilidades de implementación de dos de las reformas analizadas (Pensiones y Educación) muestran el efecto de la falta de liderazgo visible dentro del poder ejecutivo, así como de la notable debilidad institucional para promover no sólo los avances en la implementación, sino también la legitimización de los cambios ante la sociedad civil. Si a esto se agrega la oposición de perdedores con relevancia política, se observa que la puesta en marcha de reformas institucionales no garantiza su éxito durante la implementación. Finalmente, notamos que el legado institucional se constituye en un factor clave para entender el tránsito entre adopción e implementación, ya que su rigidez, relevancia o capacidad de cambio provee el contexto en el cual se generan y desarrollan las nuevas reglas institucionales de juego. Viejos actores bajo nuevas reglas tendrán, finalmente, un rol crítico en la definición del grado de inercia o aceptación de los cambios propiciados por la segunda generación de reformas.

BIBLIOGRAFIA

Albó, Xavier, 1997. "Alcaldes y concejales campesinos/indígenas: la lógica tras las cifras", en *Indígenas en el poder local*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular, pp. 7-26.

Anaya, Amalia, 1996. "Proceso de formulación de la Reforma Educativa en Bolivia", Maestrías para el Desarrollo, Documento de Trabajo 01/95, La Paz: Universidad Católica Boliviana.

Archondo, Rafael, 1997. *Tres años de participación popular: memorias de un proceso*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular.

Ardaya, Rubén, 1991. *Ensayo sobre municipalidad y municipio*. La Paz: Instituto de Investigaciones y Desarrollo Municipal.

Ardaya, Rubén, 1995. *La construcción municipal en Bolivia*. La Paz: Strategies for International Development.

Ayo, Diego, 1997. "La elección del tres de diciembre de 1995: análisis de las 464 autoridades indígenas y campesinas elegidas", en *Indígenas en el poder local*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular, pp. 27-40.

Booth, David, Suzanne Clisby and Charlotta Widmark, 1997. "Popular Participation: Democratizing the State in Rural Bolivia". Report to SIDA, commissioned through the Development Studies Unit, Department of Social Anthropology, Stockholm University.

Calla, Ricardo y Hernando Calla, 1996. *Partidos políticos y municipios: las elecciones de 1995*. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Debate Político 2).

Contreras, Manuel, 1998. "El Ministro y los maestros", Estudio de caso escrito para las Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana, La Paz, Bolivia.

Contreras, Manuel 1997. "The Design and Implementation of the Education Reform in Bolivia." Mimeo. Harvard Institute for International Development.

Escalante, Scarlet, 1997. "La Participación Popular y sus efectos sobre la equidad: un análisis a partir de la evolución de los planes anuales operativos". En Gray-Molina, George (ed.), *Participación popular: construyendo políticas públicas locales en Bolivia*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), pp. 155-199.

ETARE. 1993. "Reforma Educativa. Propuesta", Cuadernos de la Reforma, La Paz, Bolivia

Finot, Ivan, 1990. *Democratización del Estado y descentralización*. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Gaceta Oficial de Bolivia. 1994. "Ley de Participación Popular: Ley No. 1551". Gobierno de Bolivia.

Gaceta Oficial de Bolivia. 1995. "Ley de Descentralización Administrativa: Ley No. 1654". Gobierno de Bolivia.

Gaceta Oficial de Bolivia. 1996. "Ley de Pensiones: Ley No. 1732." Gobierno de Bolivia.

Galindo, Mario, 1993. "El nivel local de gobierno y la descentralización fiscal financiera", en *Hacia el proceso de descentralización*, La Paz: Ministerio de Planeamiento y Coordinación, pp. 241-260

Gamarra, Eduardo 1997. "Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia", In *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Eds. Scott Mainwaring and Mathew Soberg. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 363-393.

Gamarra, Eduardo 1996. "Popular Participation and Political Reforms in Bolivia". In *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Eds. Jorge Domínguez and Abraham Lowenthal. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Graham, Carol, 1998. *Private Markets for Public Goods: Raising the Stakes in Economic Reform*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Graham, Carol 1997. Building Support for Market Reforms in Bolivia: The Capitalization and Popular Participation Programs. Mimeo. Washington DC: The Brookings Institution.

Graham, Carol 1994. *Safety Nets, Politics, and the Poor. Transitions to Market Economies*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Gray-Molina, George (ed.), 1998. *Participación popular: construyendo políticas públicas locales en Bolivia*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO).

Gray-Molina, George and Carlos Hugo Molina Saucedo, 1997. "Popular Participation and Administrative Decentralization: Building Public Accountability from the Grassroots". La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO). Mimeo.

Gray-Molina, George y Gerardo Molina Ballón, 1998. "Programación de la inversión pública municipal: ¿a dónde fueron los recursos?". En Gray-Molina, George (ed.), *Participación popular: construyendo políticas públicas locales en Bolivia*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), pp 69-88.

Grindle, Merilee, 1998. *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Cambridge: Harvard Institute for International Development. Manuscript.

Grindle, Merilee, 1997a (ed.). *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Cambridge: Harvard Institute for International Development, distributed by Harvard University Press.

Grindle, Merilee, 1997b. "Divergent Cultures? When Public Organizations Perform Well in Developing Countries", *World Development*, Vol. 25, No. 4, pp. 481-495.

Grindle, Merilee and Thomas, John 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Haggard, Stephan 1995. "Reform of the State in Latin America". In *Annual Bank Conference on Development in Latin America 1995*. Washington, D.C.: Edited by Shahid Javed Burki, Sri-Ram Aiyer and Sebastian Edwards.

Jemio, Luis Carlos, 1998. "Providing a Foundation of Secure Benefits for Future Generations", unpublished paper. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE).

Jorgensen, Steen; Grosh, Margaret and Schacter, eds 1992. *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis and Adjustment*. Washington DC: The World Bank.

Linz, Juan y Alfred Stepan, 1996. "Toward Consolidated Democracies", *Journal of Democracy*, volume 7, number 2, April 1996, pp.14-33.

Malloy, James y Eduardo Gamarra 1988. *Revolution and Reaction. Bolivia 1964-1985*. Brunswick and Oxford: Transaction Books.

Mayorga, René Antonio 1997. "Bolivia's Silent Revolution", *Journal of Democracy*, volume 8, number 1, January 1997, pp.143-163.

Medina, Xavier, 1997. "La participación popular como fruto de las luchas sociales", en *El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, República de Bolivia, Caracas: Nueva Sociedad.

Mercado, Marcelo, 1997. *La reforma del sistema de pensiones de la seguridad social en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio.

Mercado, Rodolfo, 1993. "Los municipios y la descentralización", en *Hacia el proceso de descentralización*, La Paz: Ministerio de Planeamiento y Coordinación, pp. 231-237.

Molina, Sergio e Iván Arias, 1996. *De la nación clandestina a la participación popular*. La Paz: Centro de Documentación e Información.

Molina Monasterios, Fernando, 1997. *Historia de la participación popular*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular.

Molina Saucedo, Carlos Hugo, 1990. *La descentralización imposible y la alternativa municipal*. Santa Cruz: El País.

Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) 1993. *Plan de Todos (1993-1997)*. La Paz: MNR.

Muñoz, Jorge (ed.), 1998. *The Art of Reform in Bolivia: 1982-1997*, Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, Manuscript.

O'Donnell, Guillermo 1998. "Polyarchies and The Un(rule) of Law in Latin America", in Juan Mendez, Guillermo O'Donnell and Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, forthcoming.

O'Donnell, Guillermo 1996. "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy*, Volume 7, Number 2, April 1996, pp. 34-51.

O'Donnell, Guillermo 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Post-Communist Countries", *World Development*, Vol. 21, No. 8, pp. 1355-1369.

O'Neill, Kathleen, 1998. "Financiamiento de la inversión pública municipal: en busca de sostenibilidad financiera". En Gray-Molina, George, 1998 (ed.), *Participación popular: construyendo políticas públicas locales en Bolivia*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), pp. 89-114.

Pardo, Elizabeth, 1993, "Propuesta organizacional para la administración pública regional", en *Hacia el proceso de descentralización*, La Paz: Ministerio de Planeamiento y Coordinación, pp. 167-198.

Pérez de Rada, Ernesto y Veruschka Zilveti, 1998. "Análisis de la Planificación Participativa: ¿Quién decide sobre el uso de los recursos de inversión municipal?" En Gray-Molina, George, 1998 (ed.), *Participación popular: construyendo políticas públicas locales en Bolivia*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), pp. 31-62.

Ramírez, Luis, 1991. *Municipio y territorio*, La Paz: Instituto de Investigaciones y Desarrollo Municipal.

Rodríguez Ostría, Gustavo, 1995. *La Ley de Participación Popular en una perspectiva histórica: Estado y municipio en Bolivia*. Ministerio de Desarrollo Sostenible, Secretaría Nacional de Participación Popular y PNUD – Proyecto BOL 91/011.

Queisser, Monika, 1998. *The Second Generation Pension Reforms in Latin America*, Development Centre, Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris: OECD.

Rojas, Gonzalo y Moira Zuazo, 1996. *Los problemas de representatividad del sistema democrático boliviano: bajo el signo de la reforma del Estado*. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Debate Político 1).

Sachs, Jeffrey y Juan Antonio Morales, 1988. "Bolivia 1952-1986", Cambridge: ICS Press.

Sánchez de Lozada, Gonzalo, 1997a. "Bolivia debe cambiar", en *El pulso de la democracia: participación ciudadana u descentralización en Bolivia*, República de Bolivia, Caracas: Nueva Sociedad

Sánchez de Lozada, Gonzalo, 1997b. "Problems of Change", Address at the John F. Kennedy School of Government, Harvard University, April 30, 1997. Mimeo.

Ticona, Esteban, Gonzalo Rojas y Xavier Albó, 1995. *Votos y whipalas: campesinos y pueblos originarios en democracia*. La Paz: Fundación Milenio (Serie Temas de Modernización) y Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cuadernos de Investigación 43).

Von Cott, Donna Lee, 1998. "Imposing Democracy: The Sanchez de Lozada Reforms", Dissertation Draft, Georgetown University. Mimeo.

Von Gersdorff, 1997. "The Bolivian Pension Reform: Innovative Solutions to Common Problems", Financial Sector Department, The World Bank. Washington, DC: The World Bank.

Whitehead, Laurence 1997. "Beyond Neo-Liberalism: Bolivia's Capitalization as a Route to Universal Entitlements and Substantive Citizenship Rights ?" Paper presented at the North-South Center in Miami, April 15. Mimeo.