SR. VÍCTOR HUGO CÁRDENAS
EXVICEPRESIDENTE Y EXDIPUTADO DEL CONGRESO BOLIVIANO
MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO TUPAC ATARI
LA PAZ, BOLIVIA
16 DE MAYO, 2001

JOHN: Para empezar ¿cómo se decide, dentro de las bancadas en el parlamento, cuál será la posición de la bancada respecto a un proyecto o a una votación legislativa?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: No hay un comportamiento uniforme, pero yo creo que habrían por lo menos tres tipos de comportamiento. Unos, de una absoluta dependencia de las direcciones políticas extraparlamentarias. La dirección del partido le hace una consigna y la bancada obedece. Un segundo tipo, es que en base a unos lineamientos generales, la bancada tiene una relativa autonomía para adoptar una posición como bancada. Y un tercer comportamiento, es el de aquellos partidos que no tienen una buena relación entre su dirección partidaria y su bancada, la bancada a veces toma decisiones que van incluso contra la línea partidaria. Entonces, yo diría que depende del partido si está bien organizado o no muy bien organizado. Depende del tipo de coalición que hacen los partidos para que influyan en la decisión de la bancada parlamentaria.

JOHN: ¿En algunos partidos se encuentra más frecuentemente que en otros, estas divisiones entre la bancada?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Sí. En los partidos de carácter masivo, donde no cualifican, por ejemplo la militancia partidaria, ocurre que los parlamentarios después de ser electos, actúan casi independientemente en el parlamento. Incluso contradicen las líneas oficiales de la dirección partidaria. En cambio, en los partidos más institucionalizados y más antiguos, yo creo que el comportamiento es del primer tipo. Las direcciones político-partidarias deciden, fuera del parlamento, lo que sus bancadas deben hacer.

JOHN: ¿Los dos más institucionalizados serían el MNR y ...?
VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Correcto. El MNR, el MIR, ADN, básicamente, y los del segundo tipo yo pondría, por ejemplo, a algunos grupos de estos mismos partidos en algunos tramos de su historia. En el tercer tipo pondría partidos como UCS, como CONDEPA que se fragmentó y algunos otros partidos de reciente organización.

JOHN: En general, ¿votan juntos los copartidarios de la bancada en el plenario?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: En general la tendencia predominante es de un comportamiento colectivo, común, de la bancada. Muy pocas veces se ven comportamientos individuales que rompan esa conducta colectiva.

JOHN: ¿Y si pasa que un diputado vota en contra de su bancada en una votación, hay sanciones, hay procesos de disciplina?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Antes de la ley de partidos había una llamada de atención pública. Me refiero hasta antes del 95-96 cuando se aprueba la ley de partidos. Como no había normas, toda sanción estaba reducida a la dirección del partido. Entonces, según el tipo de delito, si era leve la infracción, el partido internamente adoptaba varias medidas disciplinarias. En algunos casos graves, había incluso la separación del partido con una licencia temporal. Con la aprobación de la ley de partidos, estas sanciones que, en su mayoría no siempre respetaban la integridad parlamentaria, han disminuido. Entonces la ley de partidos ha ayudado a que los partidos se institucionalicen y cometan menos errores en callar las disidencias de los parlamentarios. Paradójicamente, la mayor parte de estas disidencias eran por razones, llamémoslas democráticas. No eran por razones de infracción moral, de infracción política, pero esa disidencia democrática era callada por la dirección partidaria. Hubo algunos casos de disidencia, pero para propósitos de encubrimiento de irregularidades cometidas, de votar contra el licenciamiento de algunos parlamentarios que evidentemente han cometido irregularidades. Es interesante anotar que esas disidencias más se han debido a acciones que llamaríamos políticamente correctos. Es decir, que iban contra una línea oficial partidaria, que más bien es casi bordeaba los exteriores de un comportamiento democrático.

JOHN: Es decir, entonces, ¿que los partidos políticos han creado una proyección un poco más amplia para el voto de conciencia de los diputados?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Sí, yo creo que sí porque ya los dirigentes no pueden alejar caprichosamente a un parlamentario y menos acallarlo. El derecho de un debido proceso dentro de los partidos, está normado en la ley de partidos. Por otra parte, el derecho a la legítima defensa dentro de los propios partidos. Eso estaba sometido a la discrecionalidad de los dirigentes antes de la ley de partidos. Ahora, no se aplica todo esto en todos los partidos, pero esta ahí la norma y es una invitación a que se fortalezcan los valores democráticos dentro de los propios partidos.

JOHN: Qué interesante. ¿Y cuáles son los factores más importantes por los que los parlamentarios se dividen de su bancada, o rompen la disciplina?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: A ver, una primera, de carácter general, diría, es el tipo de partido que se organiza. Yo creo, al igual que algunos otros investigadores, que los partidos en su mayoría, en Bolivia, son agrupaciones más preocupadas del enriquecimiento rápido. De utilizar al Estado como una fuente de enriquecimiento rápido. Y un partido que prioritariamente cumple roles de empleo, de reparto de cargos y antes que en la agregación de la demanda social y en el desarrollo y la ejecución de políticas publicas. Yo creo que todavía la tendencia mayoritaria es no de partidos democráticamente institucionalizados. Esto me parece una razón para que los parlamentarios y la propia militancia política esté motivada, todavía, principalmente por este criterio de enriquecimiento a través de la militancia partidaria y el ejercicio parlamentario. ¿Cómo se nota? Los candidatos a senadores y diputados, tienen que hacer un aporte financiero a la campaña, personalmente. ¿Y cuando recupera esa inversión? Con el desempeño parlamentario. Yo no estoy en contra de que aporten, pero

cuando el criterio principal para entrar al parlamento es el aporte, se distorsiona la naturaleza de la representación político-partidaria. El otro criterio, la otra razón, me parece que es el hecho de ciertas afiliaciones partidarias postizas, me refiero no preocupadas por los temas políticos de la política grande, sino de la menuda politiquería que provoca comportamientos díscolos, diferenciados en el propio parlamento. Y una reciente, que está ocurriendo sobre todo en la actual legislatura, a partir del 97, es el hecho de que cuando hay ausencia de una lista de temas públicos que preocupen al gobierno y a los partidos; cuando no hay temas nacionales en el debate, emergen los temas personales, y este también provoca comportamientos, diferencias y contradicciones en el parlamento.

JOHN: ¿Y hay divisiones rápidas regionales también, dentro de los partidos?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: También. Hay tendencias regionalistas, efectivamente, que en los partidos grandes de alguna forma han sabido administrarlo. Las tensiones que provocan a veces fracturas, se debe en los partidos de reciente organización, incluso ha provocado la disolución de alguno de ellos. Pero, por ejemplo, a diferencia del sistema político ecuatoriano, aquí existen partidos con presencia nacional. En Ecuador me llamó la atención la existencia de partido solo de Guayaquil, o solo de Quito, sin presencia nacional. Ese carácter nacional, en mayor o menor medida, ayuda a procesar las diferencias regionales.

JOHN: ¿En relación al apoyo individual, hay una participación estatal en las campañas?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Existe desde la aprobación de la ley de partidos y las reformas de la ley electoral. Efectivamente hay un aporte estatal de recursos públicos a las campañas de los partidos políticos, en función a la votación que han obtenido en la última elección. Eso a mi me parece muy importante porque ayuda al auto-sostenimiento de los partidos. Creo que son recursos bien destinados. Ahora, el problema está en cómo administran esos recursos, por una parte, y si eso disminuye la relación perversa entre partido y empresarios; entre el partido y el financiamiento irregular, confuso y ambiguo que hay en estas campañas.

JOHN: Tenemos el mismo debate en los Estados Unidos, actualmente. Cuando la elección presidencial no produce ningún candidato con mayoría absoluta, es necesario formar en el congreso una coalición multipartidaria para dirigir un gobierno, ¿explíqueme, por favor, cómo se forman las coaliciones de gobierno y cómo se mantienen?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: En Bolivia es imposible que un partido ganador pueda gobernar el ejecutivo sin mayoría parlamentaria. O sea, este es un principio que cada vez está más consolidado. Por lo tanto, es una obligación la construcción de mayorías parlamentarias. Ahora bien, ¿cuáles son los criterios? Formalmente es la comunidad de intereses en base a un programa político, esto es lo formal y lo aparente. Yo creo que lo real es todavía el reparto de intereses, diríamos patrimonialistas y prebéndales del ejercicio estatal. Esto todavía predomina y yo creo que es la tendencia general; sin embargo, yo creo que también en algunos lapsos de la vida democrática de Bolivia, hubo

prioritariamente el criterio de una comunidad de agenda política, de un programa de gobierno, que logró aglutinar estas alianzas. Pero yo creo que ese tipo de alianza ha sido pocas veces, en la mayoría todavía está el interés prebendal y patrimonial.

JOHN: ¿Son unidas o disciplinadas en el parlamento las coaliciones de gobierno? Es decir, ¿en las votaciones sobre proyectos legislativos votan juntos todos los congresistas de los partidos de la coalición de gobierno?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: En términos generales yo diría que sí. La tendencia mayoritaria es que los partidos que son parte de una coalición gubernamental, traduzcan en el parlamento esa mayoría y esos criterios mayoritarios. Ahora, hubo actitudes personales y de fracciones de la coalición, que votaban contra las decisiones oficiales de la coalición.

JOHN: ¿Pero desde el año 1985, todas las coaliciones que se formaron para gobernarse han sobrevivido también hasta el fin de su periodo?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Así es. Las coaliciones han durado todo el periodo del gobierno y sí hubo separaciones, ha sido en vísperas de la campaña electoral para que cada uno encare su propio proceso. Pero la tendencia mayoritaria ha sido de un comportamiento colectivo en todo el lapso gubernamental.

JOHN: Eso me parece una cosa única, con características únicas del sistema boliviano, entre todos los sistemas presidencialistas, porque en los otros sistemas presidencialistas siempre son menos estables las coaliciones presidenciales. Y me parece que tiene algo que ver con el proceso de formar el gobierno; es decir, en vez de una segunda vuelta electoral, se forma el gobierno en el parlamento.

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Sí. Aquí hay una diferente segunda vuelta. Yo diría que no es general, sino es más bien congresal. Es una rara segunda vuelta y creo que para la sociedad boliviana es más útil porque, pensando en una segunda vuelta como ocurre en otros países, la limitación principal para Bolivia sería que la segunda vuelta generaría un ejecutivo con minoría parlamentaria. Entonces para la realidad política boliviana eso es inconcebible, no se puede gobernar con minoría parlamentaria. Y el caso más duro que ha tenido efectos gravísimos sobre el sistema político, e incluso en la sociedad, ha sido el gobierno de Siles Suazo, que fue justamente un gobierno con minoría parlamentaria y fue realmente muy conflictivo y con graves resultados negativos.

JOHN: ¿Cuándo se usa en el congreso la votación nominal?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Aunque en los reglamentos está dispuesto, está normado que la votación nominal se da cuando hay clara, o más bien, cuando no hay una clara diferencia de la cantidad de votos por una o otra posición, se puede reclamar la votación nominal. En la práctica, la votación nominal se utiliza para crear dificultades en el procesamiento de la votación. Para demorar, para dilatar y para aprovechar esos lapsos de la votación nominal, como un pequeño espacio de justificación del voto que, a veces

las mayorías parlamentarias impiden a las minorías, entonces las minorías utilizan ese recurso para hacer valer su posición de forma pública. Yo creo que es un mal uso del recurso de votación nominal. Y otro caso es en temas donde, según el criterio de los parlamentarios, es importante que cada parlamentario públicamente dé a conocer su posición. Ha ocurrido en algunos temas de indudable efecto electoral y político, en la imagen de los parlamentarios y se reclamó la votación nominal. Pero el mayor uso yo creo que es una treta, una triquiñuela, para dificultar el proceso de tomas de decisiones.

JOHN: ¿En las votaciones que no son nominales, ¿cómo sabe el liderazgo de la bancada cómo votaron todos sus diputados?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Es difícil, no hay mecanismos claros. Puede haber la suma total, sobre una opción, por el sí o por el no. Se puede deducir cuántos votos hay por cada uno de los partidos y la diferencia es la corresponde a su propio partido. Pero hubo casos donde claramente gente de una bancada ha votado por la posición contraria y no ha sido fácil identificar esa votación; no solo por el carácter secreto de la votación, sino por la inexistencia de mecanismos de identificación de la votación individual.

JOHN: Se me ha dicho en la oficina de la oficialía mayor del congreso, que después de la sesión actual legislativa, se va a instalar en el congreso un nuevo sistema electrónico de votación más moderno, técnicamente más moderno. Con estos sistemas, este tipos de sistemas, es muy fácil hacer públicas todas las votaciones legislativas, por ejemplo en el sitio de Web del congreso. Muchos otros parlamentos lo hacen. En su opinión ¿qué efecto tendría en el proceso legislativo el voto público, así?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Creo que eso sería enormemente positivo. Justamente el 95-96 yo negocié doce millones de dólares de un préstamo de BID, para el programa nacional de gobernabilidad. Y uno de los componentes, alrededor de casi cinco millones de dólares, es para modernizar el congreso. Un proyecto justamente es la tecnificación y el uso de medios electrónicos para la votación. Yo creo que yo no vería efectos negativos, o más bien, vería efectos negativos para el estilo discrecional de las votaciones y decisiones del parlamentativo, pero en sentido de instituciones democráticas, indudablemente tiene muchas, yo diría, tiene todas las ventajas y puede contribuir a clarificar, a trasparentar, las votaciones parlamentarias.

JOHN: Se me ha dicho en algunos otros parlamentos donde se han instalado sistemas así, que se hace un poco más difícil a veces también, mantener la disciplina partidaria. Cuando los parlamentarios saben que se van a publicar sus votaciones y que posiblemente va a tener que defenderlo públicamente, ¿puede bajar el nivel de disciplina partidaria?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: No, yo creo que no. Aquí hay una conducta más de grupo, más colectiva y no creo que pueda facturar eso. Más bien, recordando una noticia de algún parlamento en Brasil, me llamó la atención que incluso esos medios electrónicos se prestan a ciertas trampas y eso habría que cuidarlo.

JOHN: ¿Cómo caracteriza usted el vínculo entre los parlamentarios, los diputados y los ciudadanos o electores en Bolivia? ¿como fuerte o débil?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: En general yo diría débil. Después de una campaña intensa, de un relacionamiento cercano con los electores, el parlamento tiende a concentrarse y dejarse absorber en sus peleas cotidianas, en sus asuntos cotidianos en la institución parlamentaria, pero sin ningún apoyo institucional en el parlamento que le ayude a ratificar, a consolidar su relación con los electores. Es decir, el contacto es solamente en el periodo electoral, fuera de ese periodo no hay mecanismos institucionalizados que ayuden a un permanente contacto con sus mandantes y además para ir procesando demandas que mejoren la producción del parlamentario. Porque hay varios estímulos a la no productividad parlamentaria, por ejemplo: el parlamentario asistente regular, gana lo mismo que el parlamentario faltón. Yo no tuve éxito en una diferenciación de pago. Yo quería que todos los parlamentarios ganen 50% ó 60% por igual, asistentes y los demás. Pero que la diferencia se pague según la producción parlamentaria, asistencia a reuniones, iniciativas planteadas, asistencia a las reuniones regionales, etc. Se puede reglamentar esto de una buena forma para estimular la relación con sus electores. Por otra parte, la relación que más se privilegia es del parlamentario con los dirigentes de partido, no tanto con sus electores. Hay una comisión que se llama Comisión de Poderes y de Petición, funciona como comisión de poderes, pero no funciona como comisión de petición. Sí sería el mecanismo institucionalizado para que la ciudadanía se conecte con sus representantes, pero de hecho no funciona mucho. Sin embargo, en el último tiempo, en el programa nacional de gobernabilidad y la modernización del congreso, se ha ido impulsando las audiencias de las comisiones. De tal forma que en diversos temas, la comisión parlamentaria convoca audiencias para que la ciudadanía asista y haga conocer sus puntos de vista. Y el otro mecanismo era de las reuniones regionales, toda la brigada de un departamento iba a reuniones en diferentes lugares.Esta dinámica ha perdido impulso por las dificultades del actual gobierno que también tienen efecto en la paralización de la institucionalidad parlamentaria. Pero yo diría que, en términos generales, la relación entre el parlamentario y su elector, es muy débil.

JOHN: ¿Y qué saben los ciudadanos de las actividades legislativas en el congreso?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Muy poco. No hay mecanismos institucionales de información. Hemos institucionalizado la publicación de algunos boletines, incluso en programas en radio y televisión, pero no es suficiente. En general el parlamento en Bolivia tuvo un periodo de enorme imagen negativa, lo hemos ido remontando con la modernización, pero en el último lapso y durante este gobierno, otra vez ha caído a su tradicional imagen negativa y los parlamentarios, en lugar de visualizar acciones que mejoren su imagen, hacen todo lo contrario, dificultan esa recuperación de imagen con actos de corrupción, encubrimiento, discusiones públicas ante la televisión. Contribuyen a desmerecer esa imagen parlamentaria. El componente de información a la sociedad y de recojo de opiniones de la sociedad para el parlamento, no fue compartido por todos los parlamentarios en el programa de modernización. En cambio, la informatización del parlamento tuvo apoyo, la modernización de los centros de documentación y el archivo,

también; la modernización de los reglamentos, también; el manejo de sistemas de personal, presupuestario, financiero, también; pero donde no obtuvimos mucho éxito ha sido en el componente este de, llameémoslo así, de comunicación en general. Que no va solamente del parlamento hacia la sociedad, sino también de la sociedad hacia el parlamento.

JOHN: ¿En su mayoría desean ser reelegidos al congreso los diputados? ¿O desean otras posiciones políticas, o no tienen ganas de seguir en la carrera política?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Hay un grupo reducido de parlamentarios que están desde toda la vida democrática del país. Pero yo diría que son pocos, porque además la sociedad – y es un valor cultural muy típico – no ve con simpatía la reelección, sobre todo los sectores populares de fuerte influencia indígena, la reelección no es un valor positivo. Porque uno de los criterios para el desempeño de cargos de autoridad, es la rotación, es el turno, por diversos criterios, en algunos por criterios de propiedad de tierra, en algunos por el cumplimiento de una escala de funciones de tipo de servicio social obligatorio. Pero en general, no hay la rotación como un valor positivo, por más buen gobierno que haya desarrollado. Más bien la no reelección es un valor de la cultura democrática de la sociedad. Así que parlamentarios que están muchos periodos en el congreso, no son bien vistos, más bien existe un criterio de alternabilidad y de rotación.

JOHN: Es interesante ¿Para los congresistas que quieran reelegirse, cuáles son las cosas más importantes que deban hacer?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Para ser reelegido, en principio son muy pocos los parlamentarios que van a la reelección, son, yo diría, las excepciones. Tiene que ver más con parlamentarios que tienen mucha influencia con la conducción del partido, se creen dueños de sus cargos. Pero yo diría que es más la relación con el partido, que la relación con algún tema público o alguna ley, o algún asunto que requiera su reelección, más son relaciones con las direcciones de sus partidos.

JOHN: Última pregunta. Para las elecciones del año 97 se adoptó el nuevo sistema electoral boliviano, el sistema mixto ¿qué efecto ha tenido para la representación legislativa en Bolivia?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Yo creo que ha ayudado a acercar la representación política a las llamadas circunscripciones electorales. Antes de esa disposición, el partido definía quién iba de candidato.

JOHN: ¿Ahora no, en los uninominales?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Ahora se ha atenuado. Yo no diría que es la sociedad, no, siguen siendo los partidos pero, aquí tienen que tener mucho cuidado que sea gente con cierta capacidad de generar apoyo electoral y tiene que ser gente de la región, ya no puede ser gente de otro lugar. En ese sentido, creo que se ha avanzado en el sentido correcto. El mayor problema es en el desempeño. Yo creo que los diputados

uninominales no pudieron lograr un mínimo adecuado de desempeño. Primero porque se desconectaron de sus electores y, segundo, quisieron desempeñar roles de autoridad municipal. Es decir, de tramitar pequeñas obras para su región bajo el criterio equivocado de que los diputados plurinominales son nacionales y ellos son solamente de esa circunscripción. No se explicitaron los roles de los diputados uninominales y se acercaron mucho y se confundieron con los roles de las autoridades municipales.

JOHN: ¿Y cuál debe ser el rol del diputado uninominal?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: En primer lugar, yo creo que es articular las necesidades de la circunscripción, de la región a la que representan, con políticas públicas. El alejamiento de políticas públicas nacionales, me parece que ha sido un error. Es decir, por más diputado uninominal que sea, no debería dejar a un lado políticas nacionales que tienen expresión departamental y municipal. Apoyar y representar las demandas municipales y departamentales de la región donde fueron elegidos en relación al Estado. Pero este rol de tramitar pequeñas obras para su región, para visibilizar la efectividad de su representación, me pareció tremendamente equivocado porque en esos pequeños trámites, el tiempo de los parlamentarios se absorbe en su mayoría y no tienen tiempo para estas articulaciones mayores.

JOHN: ¿Tiene poder presupuestarial?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: No tienen, es lo peor. No tienen y además si es de aposición, peor, porque es la crónica de un fracaso anunciado. Estas pequeñas cosas suponen recursos y esos recursos están en el ejecutivo, y el ejecutivo apoya solo a sus parlamentarios, no a los de oposición.

JOHN: ¿Han aumentado las divisiones dentro de los partidos, entre, por ejemplo, los uninominales y los plurinominales? Es decir, los unis con un interés regional y los pluris con un interés más amplio, más nacional?

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS: Sí, yo creo que sí se han acentuado las peleas, pero sobre todo esas peleas han quedado en un segundo lugar, frente a la inefectividad generalizada del trabajo parlamentario. En Bolivia nunca el parlamento estuvo encima del ejecutivo, siempre el parlamento estuvo subordinado a la dinámica del poder ejecutivo, pero en el último tiempo, no solo hubo subordinación sino incluso anulación de la dinámica legislativa. Creo que ese ha sido el mayor problema, por lo tanto, las pugnas entre los plurinominales y los uninominales que existen, han quedado en un segundo lugar. Si yo estoy pensando si hubieran temas donde el parlamento tuviera mucho que ver, ahí se notaría el rol de los uninominales y los plurinominales. Pero ahora es la producción y la triquiñuela del trabajo parlamentario es tan bajo, que ese es el gran problema existencial del congreso nacional. Yo diría que con la modernización del congreso, la brecha que en relación al antiguo era muy grande, se ha atenuado algo. Ahora, otra vez se ha distanciado y ese es el principal problema.

JOHN: Gracias, estas son todas mis preguntas.