

Rostros de la democracia: una mirada mestiza



Carlos Toranzo Roca

# Rostros de la democracia: una mirada mestiza

FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG

ILDIS 

  
plural  
EDITORES

FES-ILDIS

Av. Hernando Siles esquina calle 14 - N° 5998 - Obrajes

Casillas: 8745 - 12960

Teléfono: 591 2 2750005

Fax: 591 2 2750090

La Paz, Bolivia

Dibujo de tapa: Ricardo Pérez Alcalá

© FES-ILDIS, 2006

© Plural editores

DL: 4-1-422-06

ISBN: 99905-869-3-4

Primera edición: marzo 2006

Producción:

Plural editores

c/ Rosendo Gutiérrez N° 595, esquina Av. Ecuador

Teléfono: 2411018 / Casilla: 5097 / La Paz, Bolivia

Email: plural@accelerate.com

*Impreso en Bolivia*

*A Martha, Gabriela y Ricardo  
por su apoyo de siempre,  
y ahora también a David.*



# Índice

---

Presentación .....	9
Prólogo .....	13
Introducción: Bolivia, revolución democrática .....	15
<b>Miradas al futuro</b> .....	59
Bolivia: reforma política y retos hacia adelante .....	61
Bolivia y sus retos de futuro .....	83
<b>Concertación y participación</b> .....	121
La pluralidad y diversidad de la participación .....	123
La experiencia boliviana de los diálogos nacionales ...	149
Ideas sobre el control social .....	211
<b>Mediano plazo y coyunturas políticas</b> .....	223
Bolivia: dos décadas de democracia .....	225
Bolivia: décad	
íos) 315	
Referéndum y democracia .....	361
<b>Sistema político y sociedad</b> .....	389

Lógica corporativa o lógica ciudadana .....	391
Bolivia: influjo de los indígenas en la política .....	431
La relación de los partidos políticos y la sociedad civil .....	451
Democracia, partidos y sus desafíos .....	467
La sociedad civil en Bolivia (Análisis y descripción)	503
Democracia y cultura política en Bolivia .....	533
Medios de comunicación y partidos políticos .....	587
Hacia la ciudadanía plena .....	605
<b>Pluri-multi y mestizaje .....</b>	<b>629</b>
Lo pluri-multi o el reino de la diversidad .....	631
Burguesía chola y señorialismo conflictuado .....	643
Burguesía chola y trigo limpio coaligados .....	661



# Presentación

---

La FES-ILDIS, entre las múltiples tareas de apoyo a la democracia que efectúa en Bolivia, contribuye dentro de su espacio *Foro de Desarrollo* a la realización de reflexiones sobre el desarrollo. En este Foro aborda temas del largo plazo del país, discute sus problemas políticos y trata de comprender el porqué de los conflictos sociales y políticos. Asimismo, se aboca a la reflexión de las coyunturas políticas más intensas que ha vivido Bolivia, las mismas que hacen inteligible la crisis estatal y del sistema político boliviano de fines del Siglo XX y de inicios del Siglo XXI.

El *Foro de Desarrollo* en sus diversos momentos de funcionamiento ha realizado talleres en la Paz, Cochabamba, Tarija y Santa Cruz. En los últimos tiempos se ha insistido en el debate en estos dos últimos departamentos, pues en ellos se van tejiendo nuevas miradas sobre el país, no sólo debido a la problemática gasífera, sino a sus hipótesis sociales de descentralización y de autonomías departamentales.

La FES-ILDIS, además de abrir esos espacio de debate, ha impulsado a sus propios colaboradores a que desarrollen trabajos que permitan hacer comprensibles las dinámicas políti-

cas y económicas del desarrollo boliviano. En este texto presentamos al lector un conjunto de reflexiones de su Coordinador de Proyectos Carlos Toranzo Roca, cuyas ideas no reflejan necesariamente una posición institucional de la FES-ILDIS. Una parte de ellas se ha utilizado para abrir el debate en los diversos Foros de Desarrollo organizados por nuestra Institución.

En el presente volumen se incluye, además, otros textos del propio autor que no fueron elaborados como material de trabajo para los Foros de Desarrollo; ellos ayudarán a comprender las dinámicas políticas y económicas contemporáneas. Los textos están ordenados por secciones: miradas al futuro, concertación y participación, mediano plazo y coyunturas políticas, sistema político y sociedad y, por último, pluri-multi y mestizaje.

Este volumen contiene textos que ayudan a entender la construcción de la democracia contemporánea en Bolivia y facilitan la comprensión de las causas de la crisis estatal que atravesó Bolivia por muchos años. También forman parte de la explicación del porqué a fines de 2005 los electores concentraron su voto en favor de Evo Morales, dándole una mayoría absoluta, inédita en los años de democracia, que abre un nuevo e importante capítulo de la historia política y social de este país.

La FES-ILDIS espera que este texto sirva de instrumento de reflexión para todos aquellos lectores interesados en comprender las dinámicas políticas y sociales de la Bolivia contemporánea que, hoy en día, se encuentra en un momento especial de esperanzas y oportunidades.

Willi Haan  
Director FES-ILDIS

La Paz, marzo de 2006

# Prólogo<sup>1</sup>

---

*Gustavo Fernández S.*<sup>2</sup>

En las páginas que abre ahora, el lector encontrará un valioso y excelente análisis de la historia reciente de Bolivia, pero sobre todo confirmará el compromiso militante del autor con el proceso democrático boliviano.

Carlos Toranzo no pertenece a la maquinaria o a los cuadros de ningún partido político, pero tampoco queda en el papel de observador. El suyo no es el análisis frío y distante del académico que mira –y juzga– los acontecimientos desde su torre de cristal. Forjó su personalidad en el exilio, enseñó en México. Cuidando su imparcialidad, en principio opinó y actuó en los distantes *Foros Económico y Político* que auspició el ILDIS en los primeros pasos de la democracia recuperada del autoritarismo, que ya pertenecen a la leyenda de ese tiempo. Allí se encendieron los debates iniciales y se forjaron los primeros consensos. Más tarde, su aporte a las ideas de participación popular y luego su tarea como Coordinador del Diálogo Nacional, en el que se reunieron sociedad, Estado y sistema

---

1 Prólogo escrito seis meses antes de la publicación de este libro.

2 Gustavo Fernández fue Canciller de la República en tres ocasiones y, en una, Ministro de la Presidencia.

político. Su disposición permanente para apoyar los varios intentos de la Iglesia para el reencuentro de los bolivianos en el fragor de las muchas crisis de este país turbulento, dramático y mágico. No ocupó ninguna función pública ni un curul parlamentario, pero su voz se escuchó siempre y ahora toma la forma de este libro.

El autor agrupa su trabajo en cinco áreas: retos y visiones del futuro, los primeros documentos; seguidos de otros sobre concertación y participación; viene después el capítulo de estudios sobre el mediano plazo y la coyuntura; luego incluye ensayos sobre el sistema político y la sociedad; para concluir con los textos dedicados a lo pluri-multi y mestizaje.

El investigador percibió temprano las señales de cambio de estructura de la sociedad contemporánea y leyó en ellas, como advertencia, la insuficiencia de los partidos para recoger las aspiraciones y demandas de una sociedad cada vez compleja. Denunció las carencias de ciudadanía civil y social, y las limitaciones de la ciudadanía política para los pobres y los excluidos mucho antes que el *Informe de Naciones Unidas sobre la democracia en América Latina* abordara el tema. Estuvo en la primera línea de los mecanismos de participación popular y de los diálogos en los que se trataba de recoger esos planteamientos y convertirlos en políticas de Estado, en democracia, dentro del sistema, enriqueciéndolo. El tiempo y la resistencia sorda de la burocracia partidaria contuvieron esas iniciativas y la sociedad se desbordó en las jornadas que el libro registra en su tercer capítulo.

Allí, con esperanza primero y con indignación creciente más tarde, el analista pasa revista a la historia de la democracia boliviana de estas últimas décadas. En esos ensayos desfilan la democracia pactada, las reformas estructurales, el ancho abismo entre la gente y sus dirigentes políticos, la revuelta callejera, la soledad de los gobernantes, la actitud suficiente de los organismos internacionales, dueños de una verdad cada día más ofensiva. Siempre del lado de los pobres, su lenguaje rezuma impotencia ante la crónica de una confrontación anun-

ciada, escrita en todas las paredes de un país que casi baja las manos ante la fatalidad.

Carlos Toranzo reserva las páginas más agudas para el sistema político y la sociedad civil. No levanta las banderas antipartido, pero se rebela ante el paulatino abandono de los ideales, la falta de democracia interna, las prácticas clientelistas, la corrupción, la búsqueda implacable de la “reproducción del poder”, las muchas razones que explican la desafección ciudadana por los partidos políticos.

Mira con atención el papel de intermediación que asumen los medios de comunicación, la manera en la que desplazan de esa función a los partidos sin ofrecer tampoco una visión estratégica de largo plazo, interesados como están en el impacto del titular antes que en la amplitud de la perspectiva o la profundidad del análisis.

Registra con notorio interés el impacto de las encuestas en el diagnóstico de la realidad y el comportamiento de los actores políticos (el *war room* de Gonzalo Sánchez de Lozada), aunque muestra sus reservas por la propensión a ver con proyección de mediano y largo plazo lo que son, por definición, flashes de la coyuntura.

El autor destina un análisis especial a las organizaciones de la sociedad civil, las varias formas que asumen, su cambiante entorno histórico, la cohabitación entre la tradición sindical y los nuevos rostros de las ONG, el rol de los pueblos originarios en la variopinta y compleja articulación de una sociedad vital que transforma todo cuanto toca.

Así, sistema y antisistema se cruzan a cada instante, en el libro y en la calle, y configuran una transición entre tradición y modernidad que parece no terminar nunca. Y allí, en el final, otra vez la exigencia de reconstruir el sistema político para asegurar gobernabilidad.

Pero hay un asunto que cruza todos sus ensayos, que retorna una y otra vez, como si no pudiera apartarlo de sus cavilaciones: reivindica la *cholitud*, el mestizaje, como el rasgo esencial de la nacionalidad. Es muy lúcido para rechazar la persistencia de

la discriminación del indio como una cicatriz todavía abierta en el cuerpo de la República, pero resiste las tesis que pretenden el retorno al pasado como fórmula para encarar los desafíos del futuro. Recuerda el *Informe sobre la seguridad humana en Bolivia* preparado por Naciones Unidas el año 1996, en el que el 67% de los ciudadanos se identificaron como mestizos, y allí encuentra sustento a su afirmación de que el porvenir se construirá con el talento y la iniciativa de los intelectuales mestizos, y de la burguesía chola. Allí, con el trabajo y el empeño de esa gente, tiene lugar el proceso de acumulación de conocimiento y capital que el país necesita para romper el círculo vicioso del atraso, para quebrar la cadena que nos mantiene sujetos a la pobreza. El mestizo es, desde esa perspectiva, la verdadera *clase media* del país. No es, como tal vez se creyó hace tiempo, una pasajera estación de tránsito, una *pasana* en el camino. El *cholo* une al país, pasa por encima de las supuestas barreras de la media luna y de occidente, es el puente entre la cultura rural y la urbana, es el núcleo social básico de la nación boliviana, de la que se abre al siglo XXI.

Muchas cosas más podrían escribirse a propósito del testimonio de vida de Carlos Toranzo, pero este prólogo no puede ser más que una incitación a leer el libro y debe terminar aquí, cuando comienza la promesa de su contenido.

La Paz, agosto de 2005

# Introducción:

## Bolivia, revolución democrática

---

La elección de diciembre de 2005 no cabe duda que es histórica, implica no otra cosa que una revolución democrática, operada mediante el sufragio, a través del uso de los mecanismos de la democracia de la representación y no por medio de la violencia callejera. La alta votación obtenida por Evo Morales y el Movimiento al Socialismo MAS<sup>1</sup> y su aplastante victoria electoral, han inducido a plantear su asunción al gobierno como el inicio de otra época, como la fundación o refundación del Estado, como el inicio de un nuevo ciclo popular en Bolivia<sup>2</sup>. Muchos analistas, en especial extranjeros, refuerzan el elemento de la presencia de un Presidente indígena y del inicio de la eliminación del *apartheid* en Bolivia. Todo esto requiere una reflexión profunda que no borre la historia boliviana, lo cual no quiere decir que todas las percepciones sobre la victo-

---

1 El MAS obtuvo el 53.74% de la votación, seguido por Poder Democrático y Social (PODEMOS) con 28,59%.

2 Muchos postulan que el proceso que se abre tendrá similitudes con la Revolución de 1952 y, por tanto, que no se trata de un fuego de artificio coyuntural. (Entrevista con George Gray Molina y Gustavo Fernández, enero de 2006)

ria del MAS no tengan bases de fundamentación. Por el contrario, ellas no son solamente producto del entusiasmo, sino que están percibiendo elementos profundos de la sociedad boliviana. Sin embargo, interesa ver esa victoria aplastante no sólo con ojos de la coyuntura, sino entender cómo ella es producto de una acumulación histórica; es decir, importa rescatar los elementos de la historia que la hagan inteligible para, de ese modo, comprenderla no de manera aislada y exclusivamente como un brote espontáneo, sino más bien como un paso más en el proceso político y social boliviano de construcción de democracia. Pero no sólo interesa conocer el peso de la historia en el desarrollo de este fenómeno contemporáneo, sino también es importante parar mientes en los elementos de contexto de la política de América Latina que facilitan y hacen más inteligible la presencia de Evo Morales en el gobierno boliviano.

Por tanto, este ensayo, por un lado, mirando la historia, tratará de fijar algunas líneas de trabajo que son una suerte de hipótesis dirigidas a ayudar comprender la victoria categórica del MAS en las elecciones de 2005. En esa línea, primero, apunta a entender que es central el influjo democratizador, político y económico, de la Revolución Nacional de 1952 en ese triunfo de MAS y, además de manera más contemporánea, que también es de especial importancia el papel de democratización política y electoral generado por la democracia pactada o la democracia de coaliciones (1982-2005), en la citada victoria de Evo Morales. Pero, en este caso, interesan como fuente de explicación no solamente los elementos positivos de la democratización producida en estas más de dos décadas, sino que, paralelamente, importan las limitaciones, los elementos negativos de ese proceso, el envilecimiento del sistema político y de partidos, pues ellos son insumos analíticos para clarificar el presente. Además, en esa historia de la democracia pactada hay un acompañante fundamental imposible de eludir: el funcionamiento de la economía o –lo que es lo mismo– la



operación del ajuste estructural y, ante todo, sus resultados en términos de desigualdad. Creemos que en esas dos líneas de hipótesis se puede encontrar rastros importantes para comprender el tsunami político de diciembre de 2005. Son esos dos elementos históricos, epígrafes primero y segundo, la parte nodal de este ensayo.

Por otro lado, concluimos el trabajo con un tercer epígrafe mucho más breve y telegráfico. En su primera parte se entregarán elementos del contexto internacional para comprender al nuevo régimen y, por último, en la segunda, haremos un esfuerzo por mirar hacia adelante. Intentaremos trazar algunos retos de futuro que tiene el país, que posee su sistema político y el propio gobierno del MAS. Este intento también está marcado por la formulación de hipótesis, pues nada se puede afirmar de manera taxativa sobre el futuro, sino solamente postular cuáles podrían ser los temas nodales de la agenda nacional de aquí en adelante.

## **Influjo de la Revolución Nacional, la presencia de los mestizos**

Bolivia hizo una profunda Revolución política y social en 1952<sup>3</sup> encabezada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), sus actores fueron trabajadores, clases medias, intelectuales y sectores campesinos, en especial del valle de Cochabamba. En las huellas y antecedentes de esa revolución están las marcas del sindicalismo revolucionario, de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) que poseía tendencia socializante y de un vasto movimiento de sectores populares, cuya adscripción política más nítida no fue al

---

3 Luego de La Revolución mexicana, Bolivia hace una profunda revolución política y social en 1952, la cual marca al país con el sello de lo nacional popular, con la presencia de los plebeyos en la política, con los signos del Estado empresario, el Estado benefactor y la presencia del populismo en la política.

socialismo sino hacia las ideas del nacionalismo revolucionario<sup>4</sup> teñidas con fuertes énfasis anti-imperialistas.<sup>5</sup> El Estado nacionalista que fundó esa Revolución duró en su fase civil hasta 1964, momento en el que se produjo el golpe de Estado del Gral. René Barrientos<sup>6</sup>; en tanto que la fase militar del nacionalismo, pasando por varios gobiernos, acabó aproximadamente en 1978, luego de sufrir la dictadura de Hugo Banzer, 1971-1978.

### Efectos democratizadores de la Revolución

La dinámica revolucionaria implicó un gran proceso de democratización social y económica y mostró la presencia de nuevos actores en la vida social y política. No en vano René Zavaleta se refería al tema como la *conjuración de los k'estis*;<sup>7</sup> cuyo significado fue el fortalecimiento de las clases medias populares, de los sindicalismos obrero y campesino, de suerte tal que marcó a Bolivia con el signo de lo na-

---

4 Tras de la victoria de Evo Morales es muy destacable también la presencia del sindicalismo, en este caso cocalero y, de otra parte, de un movimiento extenso de varios sectores populares. Una suerte de articulación ente sindicato y *movimientismo*, en especial, de sectores populares. (esta línea de conexión fue formulada por Fernando Calderón, Taller PNUD 19 de diciembre de 2005). En esta medida, llama la atención el origen de la Revolución del 1952 y los vasos comunicantes y parecidos que posee con la victoria del MAS.

5 Pero, esa revolución está teñida de otros elementos adicionales, por un lado, un fuerte antiimperialismo, surgido como consecuencia de la presencia de empresas extranjeras en la explotación de hidrocarburos que fueron las directas responsables de la Guerra del Chaco (1932-1935). No en vano, de las "arenas del Chaco" emergen fuertes tendencias nacionalistas que devienen en la Revolución de 1952 y, además, surge ahí la idea del control estatal por parte de la nación de los recursos hidrocarburíferos. Ese sentimiento histórico permite comprender la nacionalización de la Gulf Oil en 1969 y, a su vez, es el que explica todas las demandas sociales de nacionalización de los hidrocarburos producidas desde el año 2000.

6 El Gral. René Barrientos era el jefe de la célula militar del MNR.

7 Zavaleta, René (1967) *La formación de la conciencia nacional*. Editorial Casa de las Américas. La Habana. Ver también Zavaleta, René (1964) *La revolución boliviana y la cuestión del poder*. Dirección Nacional de Informaciones.

cional-popular o de la presencia de lo plebeyo en la política y la economía.<sup>8</sup> A cincuenta años de la revolución se puede hablar de la existencia de algunas clases medias populares que han ingresado a la actividad económica, incluida la actividad empresarial, y es posible también mostrar la presencia de lo plebeyo en los poros de la política y de la economía.<sup>9</sup> El producto social de esa revolución fue la creación de amplios sectores urbanos y mestizos en el país, los mismos que son los dominantes desde la perspectiva poblacional<sup>10</sup>; su efecto económico consistió en democratizar algunas esferas de la economía, en especial en la pequeña producción, en el comercio y el transporte. En realidad esa pequeña producción y la pequeña industria popular son las grandes generadoras de empleo en un país donde existe muy poca industria y no hay un modelo desarrollado de proletarización. La urbanización de cinco décadas post-Revolución no fue acompañada de creación masiva de industrias y, por tanto, de proletarización.

### La presencia de los mestizos

La Bolivia producto de la revolución 1952, más que una nación indígena o de campesinos, es una República de múlti-

---

8 En un país que hizo una Revolución como la de 1952, en una nación que, quiérase o no, democratizó la política, es difícil sostener la tesis de *apartheid*. No obstante, lo que debe llamar la atención del análisis es porqué en un país que abrió las compuertas de la democratización de la política, –y en parte de la economía, en especial en el ámbito urbano–, persiste una pobreza rural que alcanza al casi 91% de esa población.

9 Sobre el tema, consultar: PNUD(2005) *Informe temático sobre Desarrollo Humano: "La economía más allá del gas"*. De hecho, en este texto se retrata a muchos actores que emergieron como consecuencia de la Revolución de 1952.

10 El propio Evo Morales, más que indígena, y parecería un sacrilegio decirlo en una época de fuerte ideologización y sacralización de lo indígena, es ante todo campesino pero, y esto es lo importante, marcado por muchos de los signos del mestizaje urbano. Pero, claro está, como buena parte de los bolivianos proviene de un pueblo originario, pero en sus cotidianidad se construye como parte de los diversos mestizajes bolivianos.

ples mestizajes, de dominancia de población urbana,<sup>11</sup> en la cual esos mestizos están en la pequeña empresa, en el pequeño comercio, en las grandes actividades económicas de la burguesía chola y en todos los poros de la informalidad, así como están ligados al aparato público y articulados a las elites políticas y económicas de las distintas regiones de Bolivia. Si algo marca a la Bolivia contemporánea es la presencia de esos diversos mestizajes, aunque paradójicamente, las ciencias sociales, en especial las de clave antropológica, invisibilizan lo mestizo y tratan de destacar únicamente el componente indígena de la población.<sup>12</sup>

Esa Revolución democrático representativa de 1952 tuvo como una de sus propuestas fundamentales la creación de ciudadanía, la emancipación de los antes denominados *indios*, pero luego llamados *campesinos*<sup>13</sup> por el proceso revolucionario. La paradoja de la Revolución es que en su fase civil (1952-1964), no construyó plenamente ciudadanía, solamente edificó un régimen político prácticamente mono partidario encabezado por el MNR, durante el cual las distintas elecciones, ya sean la 1956, 1960 ó 1964, demostraban que los campesinos votaban colectivamente a favor del partido que les dio la tierra por medio de la Reforma Agraria.<sup>14</sup> Ese voto colectivo era una suer-

---

11 La población urbana según el Censo de Población de 2001 alcanza al 62.4%.

12 El Censo de 2001, a partir del cual se postula que el 66% de la población boliviana es indígena, llega a esa cifra por una sencilla omisión: en la pregunta respecto de la autopercepción de los bolivianos, simplemente se omitió la categoría mestizo, razón por la cual se infla la magnitud de la población entendida a sí misma como originaria. En cambio, ya en 1996 en el *Informe de PNUID Sobre la Seguridad Humana en Bolivia*, un 67% de la población se comprende a sí misma como mestiza y boliviana.

13 El MNR y su proceso revolucionario comprendieron a los campesinos como otra clase social, en un proyecto político policlasista que los incorporaba. Para el MNR el problema del "indio" (según ellos, del campesino) era la tierra; eran otros tiempos, eran épocas en las que aún no se visibilizaban ni jerarquizaban los temas relativos a la cultura e identidad y, menos aún, se hacía referencia a territorio.

14 A un año de la Revolución, en Agosto de 1953, el régimen revolucionario del MNR aprobó la Reforma Agraria.

te de agradecimiento por la entrega de la tierra. O, después, en la fase militar del nacionalismo revolucionario (1964-1978), esos mismos campesinos se adscribían colectivamente al Estado o votaban por los militares ya no por agradecimiento sino por el temor a perder la tierra recibida. Quiere decir que, en uno u otro caso, desde 1952 hasta 1982-1985, es decir durante el periodo de existencia del Estado del 52, no se había creado plenamente la ciudadanía en Bolivia.

### **La construcción de ciudadanía y las marcas de la Revolución en el presente**

La paradoja política boliviana es más fuerte aún, pues solamente después de la caída de ese Estado revolucionario, durante la construcción de democracia representativa en Bolivia desde 1982 hasta el presente, recién se desarrolló un verdadero proceso de construcción de ciudadanía individual tal que los sujetos, en especial populares, tuvieran el pleno derecho de votar y de elegir, de elegir a quien los represente de manera auténtica, sin tener que pasar por mediaciones partidarias que no son las suyas. En las elecciones presidenciales de 2002 el MAS obtuvo el segundo lugar; luego, las elecciones municipales de 2004 y la fuerte presencia del MAS en cientos de municipios del país hablan de un fenómeno claro: no sólo que los sujetos se convirtieron en ciudadanos ya que adquirieron el derecho a votar y elegir, sino que transitaron al nivel político de la autorepresentación, pues pudieron votar, “metafóricamente” por ellos mismos; no tuvieron la necesidad de acudir a siglas, MNR, ADN, MIR, NFR u otras, que no eran las suyas.

El anterior es, sin duda, un parto desfasado de la Revolución de 1952 y de su oferta de creación de ciudadanía. Es que en 1952 la Revolución abrió un momento fundacional de democratización política y social, el mismo que con distintos avatares tuvo un proceso de continuidad en la fase democracia de pactos de 1982-2005 y todas las reformas políticas logradas en esa fase, pero que en las elecciones de 2005 da cuenta de la

continuidad y profundización radical de la democracia. De una democracia en la cual cuentan mucho los sectores populares urbanos, las clases medias populares de las ciudades, pues fueron ellas quienes en su mayoría dieron su voto por el MAS. Es cierto que fue importante el voto campesino o de los indígenas en favor de Evo Morales, pero el dato crucial es que las ciudades y los distintos mestizajes tomaron esa opción.<sup>15</sup> No hay que olvidar que ya en octubre de 2003, cuando los movimientos sociales empujaron la salida de Gonzalo Sánchez de Lozada del poder, no se podía hablar de una movilización indígena, sino de una rebelión urbana, de pobres y clases medias populares de El Alto de La Paz y de la ciudad de La Paz, pobladores no sólo de sus laderas, sino también de clases medias pudientes que se estrecharon las manos con esos sectores sociales. Este último fenómeno es parecido a lo sucedido con el voto de 2005, en el cual no sólo se encuentra el rastro de los sectores populares sino de clases medias acomodadas y de elites que demostraron su hartazgo con el viejo sistema político.

La victoria popular del MAS, con todos los rasgos y marcas de la historia larga de la Revolución de 1952, retorna también a muchas de las ideas cultivadas en el proceso de origen y de desarrollo revolucionario: fuerza de movimientos sociales o “movimientismo” ligado al fortalecimiento de algunos poderes sindicales como el cocalero; rasgos fuertes de anti-imperialismo; sed de control nacional de los recursos naturales, en especial de los hidrocarburos pero, ante todo, impulso a la reconstrucción de la fuerza económica del Estado central que implica no otra cosa que añoranza por el Estado empresario construido por la Revolución. Pero, todos estos retornos al “origen” revolucionario, se producen en una época distinta de ordenamiento internacional, operan y se desarrollarán en un

---

15 George Gray Molina reafirma esa idea de la presencia de sectores urbano populares producto de la Revolución de 1952 y no solamente de la intervención de movimientos indígenas. (Entrevista realizada en enero de 2006)

momento en que es inexcusable e inevitable la globalización y la participación en ella. Y, desde la perspectiva interna, discorrirán en un instante que es testigo de la refundación del Estado boliviano, pero no una refundación indigenista o de retorno al pasado, sino de una reconstrucción del Estado basada en la descentralización política y el desarrollo de las autonomías departamentales.

## **La democracia de los pactos: otro paso en la democratización**

### **Problemas de gobernabilidad**

Luego de la dictadura del Gral. Hugo Banzer, de agosto de 1971 a fines de 1977, Bolivia trató de construir desde inicios de 1978 un sistema de partidos, desafío inédito después de la Revolución. Luego de la hegemonía casi única del MNR y de un extenso periodo militar, el país hizo el intento de pasar a un sistema político donde importasen los partidos en la definición de la titularidad del poder y no solamente las FFAA y los sindicatos, como sucedió hasta esa época. En varios procesos electorales entre 1978 y 1980, debido a la poca capacidad o ausencia de costumbre política de concertación entre los políticos y parlamentarios, se vivió muchas veces el trauma de imposibilidad de elección de Presidente. Esta incapacidad de elegirlo en la segunda vuelta congresal, dado que nadie ganaba la mayoría absoluta de la votación, dio lugar a *empantanamientos* de las decisiones congresales y, luego como su consecuencia, a sucesivos golpes de Estado militares que tomaban el poder por la incapacidad de los civiles para definir a los titulares del poder. Por tanto, en esa fase Bolivia sufrió problemas de gobernabilidad por falta de acuerdos congresales para la elección de Presidente, ausencia de concertaciones entre partidos políticos que se habían acostumbrado a vivir dentro de una cultura política maximalista,

donde la tradición de partidos y de políticos era la intención de destruir al enemigo, pero nunca de concertar con él.<sup>16</sup>

En 1980 una coalición de izquierdas, la Unidad Democrática y Popular (UDP) encabezada por Hernán Siles Zuazo ganó las elecciones con cerca de un 34% de la votación, pero un golpe de Estado militar impidió su acceso al Gobierno. La dictadura de Luis García Meza gobernó entre 1980 y 1981. Luego de caída ésta, le sucedieron varios gobiernos militares, hasta que en 1982 se recuperó la democracia, pero no una democracia que ya tuviera a la democracia representativa como una costumbre política. Se trata solamente de la recuperación de la democracia; eso significaba expulsión de un gobierno dictatorial, pero no se refiere a que se haya recuperado una democracia representativa que, simplemente, no existía en el país.<sup>17</sup>

En 1982 se instala en el gobierno la UDP que fuera electa en 1980; lo hace con el mismo congreso electo en ese año, en el cual la UDP era minoritaria. El Presidente Hernán Siles Zuazo inicia un gobierno de izquierda; ese régimen estuvo sometido a las altas expectativas sociales de una población que no tuvo derecho a la palabra durante la dictadura; los sindicalismos y las izquierdas radicales demandaron lo imposible a un gobierno que por su sesgo populista de ceder ante todos produjo un descontrol en la economía, a tal extremo que la inflación llegó a un 22.000%, en un periodo en el que en cinco años el PIB nacional cayó en 25%. Entre pedidos desmedidos de las izquierdas y conspiraciones de las derechas se condujo al país a una fuerte crisis económica, la misma que se fusionó a una severa crisis política que engendró una anomía estatal y el debilita-

---

16 Hablamos de una cultura política no democrática donde prevalecía la lógica amigo-enemigo y el trato del distinto simplemente como un adversario político.

17 Bolivia y sus actores sociales tienen y tenían una fuerte actitud de rechazo a las dictaduras, en especial, de tipo militar; en esa medida se acercaban a la democracia, pero ello no implicaba que su norte, que su utopía hubiera sido la de construir una democracia representativa, más bien, los sueños de varios movimientos sociales era el de edificar algún tipo de socialismo.



miento del Estado. El gobierno de Hernán Siles Zuazo no sólo estuvo acosado por la crisis económica, sino que estuvo sometido a la obligación de gobernar sin poseer mayoría parlamentaria. Entre 1982 y 1985 la UDP demostró que en el país era imposible gobernar sin poseer una mayoría congresal, que eso daba lugar a un fuerte *trauma de gobernabilidad* que maniató al gobierno y que, además, unido al *trauma de la hiperinflación*, lo condujo al adelantamiento de elecciones en 1985, un año antes de cumplir su periodo constitucional. Ese adelantamiento se produjo con un acuerdo tácito, no escrito,<sup>18</sup> entre la población y su sistema político, que aceptaba restringir a tres años el periodo de gobierno de Siles Zuazo, cuando la Constitución mandaba que se cumplan cuatro años de gobierno. Fue un acuerdo que violaba la Constitución, pero que se presentaba como alternativa política de consenso político y social para solventar las crisis económica y política que vivía el país.<sup>19</sup>

## Democracia de pactos

Luego de las elecciones anticipadas de 1985, los partidos aprendieron la lección, por un lado, que no se debe empantanar la elección presidencial, pues así se abría campo a los golpes militares y, por otro, que se precisaba mayoría parlamentaria para gobernar. En efecto, en 1985 se eligió Presidente a Víctor Paz Estenssoro, quien había sacado el segundo lugar en la votación. Más todavía, post elecciones el Movimiento Nacionalista Revolucionario establece el Pacto por la Democracia con Acción Democrática Nacionalista (ADN) para dotar de mayoría parlamentaria al nuevo régimen. Desde esa época se

---

18 Puede decirse que éste es el primer acuerdo entre la sociedad y su sistema político que permite fundar la *democracia pactada* en Bolivia.

19 Para 1985 la democracia era muy joven, recién nacida, por tanto, había poca idea de respeto a la Constitución. Sin embargo, la disminución del mandato presidencial y el adelantamiento de elecciones producido en 1985 creó jurisprudencia y fue la lección aprendida que permitió, años después, en 2005, solventar otra crisis estatal que amenazaba con la disolución del Estado.

fundó la *democracia pactada* o de gobiernos de coaliciones entre los partidos políticos en Bolivia, modelo político que es parte nodal de la explicación de la estabilidad política producida durante casi dos décadas y que, asimismo, permite entender apegos, pequeños todavía, a la institucionalidad democrática que hoy posee Bolivia, frente a un pasado en el que no había ninguna costumbre de respeto a las instituciones de la democracia representativa.

Esa democracia de pactos es coetánea en Bolivia a la introducción del ajuste estructural y la aplicación de modelos liberales en la economía.<sup>20</sup> Bolivia, al igual que toda América Latina, aplicó ese modelo y lo hizo, precisamente, con el gobierno inicial de la democracia pactada de Víctor Paz Estenssoro. Por eso, para el imaginario popular, es lo mismo democracia pactada y ajuste estructural; ambos elementos se confunden entre sí. Al gobierno de coalición de Víctor Paz Estenssoro le sucedieron nuevos gobiernos en los cuales también primó la lógica del pacto y de la formación de coaliciones. Así sucedió en 1989 con Jaime Paz Zamora, en 1993 con Gonzalo Sánchez de Lozada, en 1997 con Hugo Banzer y en 2002 de nuevo Sánchez de Lozada. Es decir que la democracia pactada produjo cinco gobiernos sucesivos que llegaron al poder mediante la vía constitucional, lo cual no era una norma en un país acostumbrado al golpe de Estado.

A lo largo de esos cinco gobiernos, en el periodo 1985 a 2000, el país vivió una estabilidad política que nunca antes había tenido. Ella fue producto de la lógica de los pactos iniciada por los partidos políticos. Quiérase o no, la política del pacto fue un elemento de *modernidad* de la política boliviana, pues no indujo sólo a la concertación entre distintos, sino que su resultado fue la estabilidad política y un conjunto de reformas estatales e institucionales, logradas por medio de acuer-

---

20 De hecho, Bolivia es la historia específica de algo más general producido en América Latina: recuperación de la democracia e inicio de lo que se llamó la introducción del modelo económico neoliberal.

dos o pactos entre gobierno y oposición. Pero, simultáneamente, el problema grave fue que la lógica del pacto y la formación de coaliciones devino en *premodernidad* política, pues los partidos usaron el pacto y las coaliciones como un medio para usar el poder de manera clientelar y prebendal.

### **Reformas estatales, democratización política: espacios para el MAS**

Sin embargo y con todo, a lo largo de dos décadas de democracia pactada, Bolivia asistió a una época marcada por importantes reformas estatales e institucionales que abrieron las compuertas de la inclusión política, que impulsaron la ampliación de la democracia electoral y el desarrollo de una mayor ciudadanización de la población. En esa medida, el proceso democrático de estos veinte años significa una ampliación de una democracia que ya fuera engendrada por el proceso revolucionario de 1952. El acceso al voto municipal que se ejercitaba sólo en el espacio urbano se extendió también al ámbito rural, ampliando así la territorialidad electoral. La primera reforma constitucional de inicios de los años 90 reconoció el carácter pluricultural y multiétnico del país, de modo que dio un paso importante en reconocer aquello que era una realidad pero que no era recogido por la Carta Magna. La Reforma Educativa inmediatamente siguió los rastros de la Constitución reformada, pues impulsó la enseñanza bilingüe y multicultural.

Asimismo y de extraordinaria importancia, la reforma de la participación popular generó la idea del municipio territorial, ampliando nuevamente la democracia, dando una importancia que nunca antes había tenido el espacio rural. La propia participación popular no sólo generó una redistribución espacial del ingreso a favor de lo rural, sino que tuvo la capacidad de reconocer legalmente a todas las organizaciones sociales ya existentes, respetando sus usos y costumbres. Es por medio de la aplicación de las normas participativas de participación popular, a través del uso de ellas, cómo se pudieron

empoderar miles de actores sociales provenientes del espacio rural, así como actores populares de las ciudades. Es en ese espacio municipal de la participación popular donde aparecieron los primeros alcaldes del MAS; ellos coparon los municipios del trópico cochabambino por medio del voto, vía los mecanismos de la democracia representativa. Ahí comenzaron a ejercer el dominio de la administración pública local las dirigencias del MAS, y es ahí donde se fortalecieron políticamente. La tradición y disciplina sindical minera llevada al trópico cochabambino se fusionó con las nuevas instituciones municipales normadas por la democracia de la representación<sup>21</sup>. Es en ese ambiente de ampliación de la democracia en el reducto municipal que Evo Morales pudo desarrollar su instrumento político y el de los cocaleros, el MAS.

Pero Evo Morales trascendió al trópico cochabambino. Lo hizo cuando desde sus sindicatos cocaleros dejó de interpelar a la sociedad únicamente con el tema de la defensa de la hoja de coca. Lo logró en el momento en que tomó bandera y partido por temas nacionales, a través de su enfrentamiento con la capitalización o privatización de las empresas públicas, en los instantes en que tomó posición respecto de los hidrocarburos, la propiedad de la tierra, la Asamblea Constituyente, el desarrollo de la institucionalidad democrática y sobre una infinidad de temas de alcance nacional. Pero buena parte de sus intervenciones en la política nacional, la realizó desde una lógica o código doble, por un lado, desde la presión sindical y la movilización social, utilizando los bloqueos de caminos, acciones de fuerza y, por otro, desde su actuación en el parlamento nacional. En el periodo 1997-2002 él se convirtió en diputado nacional por una de las circunscripciones uninominales

---

21 Es de elevada importancia el rol político jugado por Filemón Escobar, ex líder de la FSTMB, quien como dirigente del MAS ayudó a construir los sindicatos de cocaleros a la usanza de los sindicatos minero y contribuyó de manera decisiva a la organización política del MAS. Escobar fue Senador por el MAS entre 2002 e inicios del 2005, momento en el cual fue expulsado de ese partido.

del trópico cochabambino; repitió su diputación en las elecciones de 2002, siendo electo para el periodo 2002-2007. La existencia de las diputaciones uninominales es otra de las reformas democratizadoras realizadas por la democracia pactada; es gracias a esa reforma que Evo Morales y otros compañeros de su partido, así como Felipe Quispe del Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) y otros líderes sociales llegaron al Parlamento nacional. De manera que el propio Evo Morales no se explica sino también como producto de las muchas reformas institucionales de ampliación de la democracia realizadas en estas dos décadas.

### **La inclusión política y el MAS**

Pero, no es sólo Evo Morales quien se beneficia de la ampliación de la democracia y de la inclusión política generada por la democracia pactada. El sistema político y de partidos se abrió, no hubo candados para la participación política, los umbrales electorales fueron muy bajos. En Bolivia los nuevos actores sociales hace muchos años que crearon organizaciones partidarias. Conciencia de Patria (CONDEPA) de Carlos Palenque fue una organización política básicamente representativa de los migrantes recientes a La Paz, llegó al poder local paceño y al poder nacional; es ese partido político el que introdujo de manera visible las polleras en el parlamento. Unidad Cívica Solidaridad, (UCS) de Max Fernández, organización más cercana y expresiva de sectores de la burguesía chola, también construyó partido y llegó al poder nacional. Los distintos katarismos organizaron partidos políticos, uno de ellos pudo conseguir que uno de sus representantes, Víctor Hugo Cárdenas, sea investido como Vicepresidente de la República en 1993. Entre las organizaciones regionales, Nueva Fuerza Republicana, (NFR) de Manfred Reyes Villa alcanzó el poder local en Cochabamba y llegó también a ser parte del poder nacional. Movimientos indígenas como los representados por el MIP de Felipe Quispe construyeron partido y llegaron al parlamento.

Las organizaciones cocaleras son el germen del MAS; primero llegaron al poder local, luego al parlamento nacional y ahora tomaron el poder nacional. Todos estos fenómenos son casos clásicos de inclusión política, de ampliación de la democracia electoral y de ciudadanía política. ¿Quién puede decir que el parlamento de 2002 a 2005 no haya tenido en su seno a campesinos, indígenas, sectores populares, clases medias y elites del país? Ese parlamento fue duda muy representativo de la diversidad política y social existente en Bolivia

Todos estos fenómenos y procesos sociales y políticos hacen inteligible la existencia y la victoria de Evo Morales. A su vez, permiten no hablar de *apartheid*, sino de una democracia representativa que fue inclusiva en lo político.

### **Ausencia de derechos económicos y discriminación**

Pero, hasta aquí hay una historia buena, la de los logros alentadores de la democracia. Pero para no dejar un sesgo de mostrar sólo lo positivo del proceso democrático, es necesario apuntar elementos negativos. Entre ellos resaltan dos fenómenos:

Primero, al igual que toda América Latina, Bolivia amplió su democracia política, su democracia electoral, produjo realmente un proceso de ciudadanía política, la gente accedió el derecho a votar y al derecho a elegir; es más, desplegó el fenómeno de la autorepresentación. Pero, y esta paradoja es crucial para entender a Latinoamérica y a Bolivia en particular: todos éstos que obtuvieron derechos políticos no poseen derecho al trabajo, no acceden a una educación de calidad, no tienen derecho a salud, no poseen saneamiento básico aceptable. Es decir que en América Latina se desarrolló un fenómeno esquizofrénico, mientras <sup>22</sup>más derechos políticos poseían los

---

22 En la percepción de la gente y en discurso del MAS no existe matiz, no se observa que el último censo de 2001 habla de la disminución de la pobreza medida por indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). La

ciudadanos, menos derechos económicos y sociales tenían, en especial y de manera alarmante los pobladores rurales<sup>23</sup>. De ese choque, de esa asintonía, surgen grandes insatisfacciones con la democracia representativa, a la cual se le pasa la factura por los resultados económicos del funcionamiento de procesos de ajuste estructural y de la introducción de economías de mercado que, si bien generaron estabilidad económica, no repararon en la inequidad que creaban a su paso. En estas dos décadas Bolivia vivió el avance de los derechos políticos de los ciudadanos, pero paralelamente sufrió los rigores del desempleo, del aumento de la pobreza en términos de ingreso, de la subsistencia de una indignante pobreza rural que alcanza al 91% de esa población; en efecto, Bolivia se vio sometida al aumento de la desigualdad y de la inequidad. Todos estos resultados de la operación de la economía, fueron internalizados por la mayoría de la población como los resultados del funcionamiento negativo de un modelo económico neoliberal contra el cual carga discursivamente el MAS.<sup>24</sup>

Segundo, internamente en Bolivia, aunque se desplegó más democracia electoral y democracia política, no se pudo evitar la subsistencia de la discriminación social y cultural, fenómeno que es más fuerte e indignante contra sectores indígenas, campesinos, mujeres y sectores populares de los distintos mestizajes o cholajes que existen en el país.

---

pobreza, según esos indicadores en 1992, alcanzaba al 70.9% de la población; mientras que en 2001 esa cifra baja al 58.6% de la población. Tampoco se observa el rol de redistribución espacial del ingreso creado por al participación popular, no se reconoce los resultados positivos en términos de operación de la educación y salud, y, menos aún, se matiza la operación de las distintas capitalizaciones producidas en estos años.

23 Estas son justamente las conclusiones a las cuales arriba el *Informe Sobre la Democracia* encargado por el PNUD, publicado el año 2004.

24 La referencia a modelo neoliberal es muy vaga e ideologizada, se sustantiva en el rechazo al DS 21060 que inició la liberalización en Bolivia. Los sectores populares piden al MAS derogar ese Decreto, es posible que una vez en el gobierno lo haga, pero da la impresión de que eso no tendrá impactos salientes en el desarrollo de la economía.

Esa discriminación es un fenómeno inocultable y muy extendido en la cultura y la cotidianidad boliviana; las elites sociales, los sectores provenientes de la oligarquía boliviana, ésas de núcleo endogámico que se reúnen en clubes exclusivos, no sólo que desprecian y discriminan a los campesinos e indígenas, sino que tienen la misma actitud contra todo aquello que huele a cholaje.<sup>25</sup> Actúan de esa manera aunque una parte de esa oligarquía dependa económicamente de muchos sectores mestizos del cholaje adinerado. Pero, para complejizar la cuestión, los propios sectores mestizo-populares urbanos discriminan a los campesinos e indígenas. No obstante, eso no implica que no dejaron de haber en Bolivia izquierdas, nacidas de cuna oligárquica, que tomaron como reto la lucha contra la discriminación y se adscribieron a ideas de las izquierdas de sectores populares, pero sin que necesariamente en su cotidianidad se haya superado la lógica de la discriminación social.<sup>26</sup>

A pesar de la democratización de la política, las elites y algunas oligarquías bolivianas no asumieron credos democráticos, sino que a la usanza de la reproducción de la *paradoja señorial*,<sup>27</sup> mantuvieron códigos culturales de discriminación e inclusive de racismo contra los campesinos, indígenas y los cholos o mestizos de este país. El extremo del racismo es inocultable en algunos sectores conservadores de las elites de

---

25 Este fenómeno cultural es más intenso en el occidente y los departamentos del valle y lo es menos en el oriente, lo cual no quiere decir que las elites cruceñas, benianas o pandinas, no sean portadoras de una cultura de discriminación. Lo que sucede es que sus códigos son distintos, en ellos se incluye los temas de discriminación regional.

26 Muchas de esas izquierdas podían ir de la mano a un *nuevo mundo* con sectores populares, con los cholajes, con el campesinado y el mundo indígena, pero no eran capaces de ir al cine de la mano con ellos.

27 Es René Zavaleta quien a través de esa categoría de la *paradoja señorial* muestra su asombro sobre el porqué en un país que hizo una revolución tan profunda como la de 1952, en el ámbito cultural no se haya superado la cultura del señorialismo, de la discriminación y de desprecio por los sectores populares, obreros, campesino, indígenas y de los distintos cholajes o mestizajes. Zavaleta, René. *Elementos para una historia de lo nacional popular* s/f.



todo el país, pero para no caer en una posición maniquea que trate de endilgarles el racismo solamente a esos sectores, es necesario aseverar que el racismo es de ida y vuelta, pues muchos sectores campesinos e indígenas también cultivan racismo contra los otros, contra los diferentes, contra los "blancos", a pesar de que en Bolivia es una rareza sociológica hallar algún blanco.

De otra parte, el proceso de democratización política abrió las puertas de los cargos de representación a muchos sectores populares, campesinos, indígenas y mestizos; eso se testifica en la presentación social en el Parlamento, en la fuerte presencia popular, indígena y campesina en los concejos municipales de los más de 320 municipios del país y se verifica en la composición también popular y de los consejos departamentales. Sin embargo, todo eso no condice con la administración del Poder Ejecutivo en el poder central. La administración central predominantemente estuvo manejada por las elites sociales y políticas de origen oligárquico, con poca presencia de sectores populares. No obstante, y relativizando esta idea, una fuerte masa de la burocracia pública proviene de sectores populares, pues no se debe olvidar que la Revolución de 1952 tuvo un fuerte efecto de democratización social. La apertura de la universidad pública a hijos de obreros, de algunos campesinos y de clases populares, la formación de profesionales de origen popular, da cuenta de una importante movilidad social creada por el proceso revolucionario.<sup>28</sup> De todas formas, siguiendo lógicas meritocráticas, hace falta una mayor apertura de esa administración pública, de sus espacios jerárquicos a sectores que no solamente provengan de las elites bolivianas

---

28 Como consecuencia de la Revolución del 52 y ante la existencia de solamente la universidad pública, en ella también se formaron sectores populares, compartieron aulas con los hijos de la elite boliviana. Bolivia tuvo prácticamente unos 25 años de movilidad social creada por esa universidad pública. Pero no bien se crearon las universidades privadas, se masificó la matrícula de la universidad pública y decayó el nivel académico de éstas, disminuyó también su rol de creación de movilidad social.

## El fortalecimiento del patrimonialismo estatal y del clientelismo

La democracia pactada a medida que avanzaban los años hizo entrar a Bolivia en una fase clásica de patrimonialismo estatal donde la corrupción partidaria en el manejo del Estado fue la marca más saliente e insultante de la política.<sup>29</sup> El fundamento del pacto dejó de ser la creación de estabilidad política y pasó a convertirse en el mecanismo abierto para el reparto prebendal de la administración pública. Los partidos tradicionales MNR, MIR, ADN y los partidos neopopulistas, Condepa, UCS, NFR usaron el poder de manera abiertamente prebendal. Unos y otros abusaron del poder, a tales extremos que los repartos de la administración pública devinieron en una alarmante falta de eficiencia del aparato público. Aquello que, por un lado era positivo, pues daba estabilidad a los regímenes y allanaba el paso para la creación de gobernabilidad instrumental idéntica a la creación de mayoría parlamentaria, por otro lado se convertía en un elemento negativo, pues esa gobernabilidad instrumental de las coaliciones de gobierno hacía aguas o se perforaba desde la perspectiva de la *governance*. Un modelo clientelar y prebendal del uso del Estado condujo a la ausencia de buen gobierno y, por tanto, llevó a una crisis no sólo de legitimidad del sistema político y de envilecimiento de los partidos políticos, sino que engendró una crisis de eficacia y eficiencia en el manejo de la administración pública. El límite del cuoteo partidario no sólo violaba la ética sino también la estética del manejo del poder. El exceso en el reparto

---

29 En el análisis de la democracia pactada tampoco parecen existir matices. Muchos miran sólo el rasgo del patrimonialismo y del clientelismo, sin ver otras aristas del proceso. Justamente por observar únicamente los elementos negativos más salientes, se deviene en una idea equívoca, pues se descalifica el pacto en general, olvidando que el pacto y las concertaciones son consustanciales a la democracia. Una cosa distinta es el pacto que tiene como fundamento el clientelismo, tipo de pacto que debe ser rechazado, pero no la idea general de pacto y concertación.

de la administración pública devino en su paralización, en la falta del cumplimiento de sus obligaciones, razones que engendraron mayor violencia social de la población contra el Estado, el sistema político y los partidos políticos.

Ese uso prebendal del poder, la apropiación privada de la cosa pública deslegitimó a los partidos, absolutamente a todos. La población no sólo dejó de creer en los partidos, sino que comenzó a descreer de ellos y detestarlos, inició movilizaciones y acciones de todo tipo, muchas de ellas violentas, para enfrentarse a esa democracia de pactos y de coaliciones que poco a poco se fue tornando en insostenible.

### **Año 2000, rebeliones sociales y deslegitimación partidaria**

Hacia el año 2000, desde el lado de la economía, el ajuste estructural demostró que no pudo disminuir mucho la pobreza y que, por otro lado, condujo –al igual que en toda América Latina– a un incremento notable de la brecha entre pobres y ricos. De esa manera, el modelo económico y político fundado en 1985 comenzó a debilitarse y deslegitimarse cada vez más. Ya no era suficiente la estabilidad económica creada, ya no importaba el equilibrio de las variables macroeconómicas, sino que lo que se visibilizaba más y lo que engendraba heridas indignantes que conducían a movilizaciones eran la desigualdad e inequidad generadas en esos años de liberalismo.

Es justamente en el año 2000 cuando comienzan las grandes rebeliones sociales en Bolivia. En abril se produce la Guerra del Agua; en septiembre las movilizaciones campesinas que visibilizan las dos Bolivias, la urbana y la rural, expuesta a un 91% de pobreza. Esas rebeliones tienen como elemento común el ataque a un sistema político y de partidos marcado por la corrupción, el manejo privado de empresas proveedoras de bienes públicos<sup>30</sup> y el llamado de atención sobre la desigual-

---

30 La cuestión de la provisión de bienes públicos por empresas privadas será un tema que tendrá cada vez más importancia en el futuro. Las ONG del

dad y la inequidad. Es desde esa época que son los movimientos sociales quienes hablan de los problemas del país, frente a un silencio de ideas de todos los partidos políticos. Las propuestas sobre la agenda nacional son las de los actores sociales, frente a una ausencia total de ideas de los partidos políticos; éstos no dieron opinión sobre descentralización, autonomías, sobre hidrocarburos, ni en torno a la tierra, ni en relación a prácticamente nada. Es como si se habría asistido a un periodo de silencio de los partidos, quienes vivían en el tiempo de las cosas pequeñas, de las conspiraciones y del uso clientelar del poder. Poco a poco, se percibía que el país se iba vaciando de partidos.

En ese marco de debilitamiento de los partidos llegaron las elecciones de 2002, en las cuales se verifica el hundimiento de algunos partidos como ADN, UCS y CONDEPA. Quedaron en pie, aunque debilitados, el MNR, MIR y NFR. Pero comenzó a crecer una nueva fuerza política, el MAS, que saca un segundo lugar en las elecciones, con un 20.94 %, a escasos puntos del ganador el MNR, que obtuvo el 22.46% de la votación. Sin entender que el país detestaba el clientelismo, el MNR y el MIR vuelven a formar una coalición prebendal, a la cual luego de unos meses se suma la NFR, con lo cual se llega al extremo del clientelismo que insulta a la población y pone en agenda de los movimientos sociales la expulsión de ese gobierno. Esos partidos hicieron todo lo necesario para provocar a la población, insistieron en el manejo prebendal del poder, con lo cual atizaron los ánimos y aumentaron la repulsa contra el gobierno de Sánchez de Lozada; la administración de este último o, más bien, la ausencia de administración del Estado por parte del gobierno, abrió el espacio para la expulsión del Presiden-

---

mundo intervinieron en Bolivia en la Guerra del Agua en el 2000 y seguirán esos temas cada vez con más intensidad, por de pronto, después de Cochabamba, entró en esa agenda de conflictos Aguas del Illimani en La Paz.

te.<sup>31</sup> En ese marco, no era extraño que en el año 2003, las movilizaciones sociales expulsen no sólo a ese gobierno sino a todos los partidos políticos tradicionales y neopopulistas que habían desarrollado el proceso de democracia pactada de dos décadas.

## El vacío de partidos

Desde 2003 Bolivia queda prácticamente sin los viejos partidos tradicionales. Los neopopulistas corrieron la misma suerte del debilitamiento o desaparición; sólo existía el clamor de movimientos sociales y del MAS que, sin ser un partido clásico, era la fuerza política y social proto partidaria que iba amalgamando los descontentos de casi todos los actores sociales. El MAS, antes que sumar gente a sus ideas, pues no tenía conceptos muy desarrollados, lo que hacía era aglutinar a los descontentos y hastiados del sistema político.

El gobierno pasajero de Carlos de Mesa (octubre de 2003 a junio de 2005) fue el corolario del accionar político de un régimen gubernamental sin partidos, de un régimen que no tenía presencia parlamentaria. Era un gobierno que obviamente debía acabar rápidamente su mandato pues su existencia era contra natura; tenía en su contra, desde su inicio, la conspiración de los partidos políticos, de éstos que solamente tenían una vida parcelaria en el parlamento nacional y cuya presencia en el Congreso fue producto de una elección producida en 2002. Sin embargo, su presencia transitó a una elevada ilegitimidad que quedaba resaltada por la expulsión de los partidos del gobier-

---

31 Sánchez de Lozada ha explicado su caída por una supuesta conspiración del narco terrorismo, eso implica que no entendía lo que sucedía en el país. Si alguien conspiró contra su gobierno, fue la gestión clientelar y patrimonial del poder de ese Presidente que manió el funcionamiento de la administración pública. Las decenas de muertos durante el gobierno de Sánchez de Lozada fueron el corolario de un gobierno que no comprendía los procesos políticos y sociales de Bolivia.

no realizada en octubre de 2003, el momento en que se expulsó a Sánchez de Lozada del gobierno. Si los partidos quedaron en el Parlamento, a pesar de su ilegitimidad, fue solamente por el hecho de que la gente deseaba mantener un mínimo de institucionalidad democrática, hecho por el cual no se derrumbaba también al Congreso. Acosado por izquierdas y derechas, por su populismo e inacción, cayó Carlos Mesa profundizando la crisis política boliviana.

En todo caso, ya sea en la expulsión regional de Sánchez de Lozada, quien fue echado, en especial, por las radicalidades sociales de El Alto de La Paz, o en el caso de la caída de Carlos Mesa, Bolivia siempre acudió al último expediente de sucesión institucional y de respeto a la Constitución. Por tanto, eso quiere decir que el país apeló a una idea democrática de la resolución de sus conflictos y de sus crisis políticas, hecho impensable antes de la democracia pactada, pues veinte años atrás, crisis de esa envergadura se habrían definido por la fuerza, por medio de golpes de Estado de militares o intentos populares de insurrección armada. Por tanto, la lección que queda es que, aunque se haya construido una democracia de pactos, débil y llena de vicios, de todas formas, el proceso democrático generó cierta idea de democracia en los bolivianos, creó un mínimo de respeto por la institucionalidad democrática; algo que, desde una perspectiva histórica, es un hecho que se debe resaltar. A pesar de todo, aun en momentos de crisis políticas muy profundas, los bolivianos optaron por salidas democráticas y de respeto a la institucionalidad; es por eso que no hubo golpe de Estado en la salida de Carlos Mesa, sino apego a la letra de la Constitución. La renuncia de ese Presidente y las posteriores declinaciones a la sucesión presidencial hechas sucesivamente por los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, abrieron el espacio para que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia asuma la Presidencia de la República.

En ese escenario apareció el gobierno del Presidente Eduardo Rodríguez en junio de 2005. Ese gobierno tenía la característica de ser un régimen de transición, cuyo mandato principal

radicaba en llamar a elecciones presidenciales y guiar un proceso electoral limpio, respetando a la autoridad electoral. Este propósito debía generar una nueva titularidad del poder provista de legitimidad, frente a un Parlamento deslegitimado y a gobiernos, como los de Hugo Banzer y Gonzalo Sánchez de Lozada que no llegaron ni siquiera a obtener un 25% del caudal electoral en 1997 y en 2002. El Presidente Rodríguez entendió su carácter transicional y obedeció el mandato popular de llevar al país a la elección de Presidente y la renovación de todo el Parlamento Nacional. Pero para ello tuvo que superar varios conflictos, en especial regionales, que son los problemas más importantes de la Bolivia contemporánea.<sup>32</sup> El ejercicio de la Presidencia por parte de Rodríguez estuvo a la altura del reto que le puso la historia; con maestría, humildad y con un apego estrecho al estado de derecho facilitó el cambio que viven hoy los bolivianos.

### **Elecciones de diciembre de 2005 y la revolución democrática**

Las elecciones de 2005 tuvieron como escenario político a un vacío de representación partidaria o, si había algunos partidos, estaban profundamente debilitados. El escenario electoral fue llenado, por un lado, por PODEMOS<sup>33</sup> de Jorge Quiroga quien, sin entender que América Latina giró hacia el centro izquierda, insistió en ofrecer más de lo mismo: ajuste estructural, política social asistencial y un discurso vacío sobre la familia. Pero, más grave que todo eso, si la gente deseaba y esperaba renovación de la política y de los políticos, PODEMOS insistió con las mismas caras y los políticos desgastados. Curiosamente, este mismo político, entre 2001 y 2002, siendo Presidente de la República, gobernó con independientes y se deshi-

---

32 La colaboración que le dio en términos de ingeniería política su Delegado para Asuntos Políticos, Jorge Lazarte, fue fundamental.

33 Poder Democrático y Social, PODEMOS, es una suerte de una federación de agrupaciones ciudadanas, con escaso nivel de homogeneidad política, sin historia ni lealtades comunes, así como sin apego a una idea compartida de país y con un liderazgo cuyo único capital político era la oposición a Evo Morales.

zo de muchos de los viejos políticos de su partido Acción Democrática Nacionalista (ADN); conducta que generó muchas expectativas de renovación de la política. Pero, a la hora de las elecciones de 2005, por un lado enterró a su partido ADN y fundó su agrupación ciudadana PODEMOS. Sin embargo, desenterró a los viejos políticos a los cuales la sociedad boliviana los veía como el símbolo del clientelismo y de la corrupción. Sus listas de candidatos tuvieron en primera fila a viejos políticos de su ex partido ADN y políticos desgastados del MIR, entre los cuales figuraba el propio ex Presidente Jaime Paz Zamora como candidato a Prefecto de Tarija. Este hecho, sumado a la larga vacación que se tomó luego de salir de la Presidencia en 2002 (estuvo ausente del país en momentos difíciles de crisis políticas) lo alejó paulatinamente del voto de las clases medias. Quienes mantenían su intención de voto por él, lo hacían por temor a Evo Morales, pero no por lo que ofertaba PODEMOS.

De otra parte, en el instante en el cual eran necesarias nuevas ideas progresistas de lectura del país y de una oferta electoral que no repitiera propuestas del liberalismo decimonónico —obviamente sin caer en la irresponsabilidad de los populismos— Jorge Quiroga ofreció a Bolivia una alternativa política y económica muy conservadora. Ese conjunto de desaciertos, o quizás más que eso, su apego por el pasado, porque fue más fiel a las ideas de la vieja ADN que a las acciones e intuiciones que tuvo en su fugaz paso por la Presidencia, hizo que Tuto Quiroga cavara su propia tumba electoral. Y la cavó más hondo al hacer una campaña de guerra sucia contra su rival Evo Morales, a quien convirtió en víctima en un país en el que tradicionalmente las víctimas ganan votos y aprecio de la gente.<sup>34</sup> Se puede decir que la gente que se

---

34 Actuaron sin comprender que en el pasado, cuando se intentó cerrar la radio de Carlos Palenque, líder de los “compadres” en La Paz, éste emergió como el gran líder de CONDEPA. Tampoco Quiroga recordaba y asimilaba un hecho, el desafuero de la Evo Morales de la Cámara de Diputados —acción con la cual el propio Quiroga estaba de acuerdo— que hizo crecer a Morales pues lo convirtió en una víctima a la cual le expresaban su solidaridad los sectores populares.



acercó a Quiroga no lo hizo por su oferta, sino porque su único capital era la oposición contra Evo Morales.

Morales capitalizó todo el voto de izquierdas, ex socialistas, gente allegada a las ONGs, algunos intelectuales, clases medias empobrecidas, campesinos y de otras clases medias que no encontraron en Jorge Quiroga ninguna razón valedera para votar por él. Evo Morales capitalizó, ante todo, el voto de quienes estaban hartados de la vieja política. En esa medida, muchos de los que votaron por Evo Morales no lo hicieron por sus ideas, sino como un rechazo a los viejos partidos y los viejos políticos marcados por la corrupción; otros lo hicieron porque no pudieron aceptar una guerra sucia que era excesiva en un periodo democrático. Pero, también hubo dos tipos de clases medias conservadoras, ninguna de ellas de apego a ideas de contenido popular o, por lo menos democrático, que votaron por el MAS. Un grupo planteaba lo que entendía como la solución por el desastre, postulando que de una vez debía ganar el poder Evo Morales, pues el tiempo se debería encargar de demostrar que no podría gobernar con eficacia. El otro grupo estaba conformado por clases medias atemorizadas, por grupos sociales que tenían en su retina las movilizaciones sociales de octubre de 2003. Ellas temían empates electorales o tenían miedo por una victoria pálida de Jorge Quiroga, pues entendían que a éste los movimientos sociales lo sacarían de la presidencia mediante movilizaciones radicales y con amenazas de toma de alguna ciudades, en especial de La Paz.

Así entonces, por diversas razones, hacia la última hora de la toma de definiciones, el voto se fue concentrando a favor de Evo Morales. Si las encuestadoras vaticinaban su triunfo por unos seis puntos de diferencia, esos vaticinios quedaron cortos ante la realidad, pues su votación llegó cerca del 54% frente a un magro 28% de Jorge Quiroga. Y en cierta medida, no es que los indecisos hayan tomado opción por el MAS, sino que muchos de los denominados indecisos no lo eran, en especial, los de sectores populares, pues ellos no suelen informar sobre su intención de voto que tienen definida, pero que

no la comunican. Por otra parte, muchos que pensaban votar por Quiroga, a último momento se dieron cuenta que no tenían por qué votar por quien no ofrecía mucho, o más bien ofertaba viejos políticos, cuando el momento exigía renovación de la política.

Esa mayoría absoluta obtenida por el MAS expresa que en este país lo que sucedió es una revolución democrática, ligada a una historia revolucionaria, conectada por la positiva y la negativa con un proceso de construcción de democracia representativa desarrollada durante dos décadas. En las elecciones de 2005 la gente votó contra la vieja política, la población votó por el cambio de la política y por la sed de conectar la ética con la política. Lo hizo así debido a la desesperación de haber vivido muchos años de corrupción del sistema político; votó con la esperanza de encontrar en el MAS una respuesta positiva de lucha contra la corrupción. Pero, tan importante como todo eso, fue la sed de profundizar más todavía la inclusión política, con el propósito de evitar que sólo haya ciudadanía política, sino con el reto de que exista ciudadanía plena, es decir, que se alcancen derechos económicos, sociales y culturales para los postergados y para todos los sectores populares.

La gente votó con sapiencia, decidió concentrar el voto y dar mandato, pues vio que los gobiernos de coalición del pasado –esos que emergieron de acuerdos parlamentarios porque solos no alcanzaron ni siquiera el 25% del caudal electoral– devinieron en regímenes profundamente clientelares y patrimoniales que cuotearon la administración pública de una manera excesiva. Pero, el elector si bien votó mayoritariamente por el MAS para la presidencia, a la hora de elegir Prefectos no necesariamente votó por ese partido. En muchos departamentos (La Paz, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz, Beni, Pando) eligió a candidatos de otras fuerzas políticas porque vio en ellos mejores opciones para el desarrollo regional.<sup>35</sup> Es decir que la

---

35 Esta es la primera vez que en Bolivia se elige directamente a los nueve Prefectos del país; antes los nombraba directamente el presidente de la República.

gente supo cruzar su voto, actuó de ese modo a pesar de que era la primera vez que se elegía simultáneamente a Presidente y Prefectos.

## **Influjo internacional y miradas hacia adelante**

### **El influjo del contexto internacional en el triunfo del MAS**

El triunfo de Evo Morales no es solamente un fenómeno interno. Desde la lógica de las hipótesis debemos entenderlo también como una expresión particular de algunos cambios políticos que se desarrollan en América Latina, en especial en el sur del continente. Si la gente latinoamericana percibió que hay democracia política, pero que simultáneamente se incrementó la desigualdad social y económica en esta décadas, entonces, comenzó a hacer un viraje político hacia el centro izquierda, optó por otros caminos u otras promesas que insistían más en la equidad y en la necesidad de alejar las ortodoxias en el manejo de la macroeconomía, de esa ortodoxia que trajo estabilidad económica, pero que no logró disminuir la inequidad y que, en muchos casos, tampoco impulsó con éxito el desarrollo económico. Por eso, por ese viraje político, es que tenemos a Lula en la Presidencia de Brasil, a Tabaré Vázquez en el Uruguay, a Néstor Kirchner en la Argentina, a Michelle Bachelet peleando la presidencia en Chile, a Manuel López Obrador con una alta intención de voto en México; por ésas y otras razones a Hugo Chávez en Venezuela.

Pero, no es sólo eso. Junto a la globalización, a la internacionalización más aguda de la economía y de la cultura, vino como su acompañante la *globalización de la anti-globalización*. Como parte de esa otra globalización tenemos a los movimientos anti-capitalismo, a los grupos y procesos sociales anti-globalización, a organizaciones anti tratados de libre comercio con los Estados Unidos. Es necesario observar también a las dinámicas globales de las ONG, las más de ellas peleadas contra la globali-

zación, el neoliberalismo, el capitalismo y los partidos políticos y, a veces, enemistadas contra todos los sistemas políticos. En el mismo oleaje se percibe también con más intensidad los movimientos internacionales en defensa de los movimientos indígenas, los que tienden a recuperar a los pueblos originarios.

En muchos casos, no sólo las ONG europeas y de Estados Unidos han empujado esos caminos, sino que muchos organismos internacionales,<sup>36</sup> asombrados por la inequidad económica y social generada o, más bien, profundizada por los ajustes estructurales, han comenzado a tener relaciones con algunos de esos movimientos, han tendido vasos comunicantes con ellos para hablar de equidad, de exclusión y de derechos indígenas. En general, han tratado de impulsar procesos de empoderamiento<sup>37</sup> de los sectores más postergados de la sociedad, en especial de los indígenas; esos organismos internacionales han comprendido o simplificado a la sociedad civil, pues la han identificado básicamente con las ONG, y es a ellas a quienes han dado apoyo o las han tomado como interlocutor en esas discusiones. En esa medida, ellos han recibido todo el influjo ideológico y de demandas expresadas por las ONG.

En ese contexto es muy visible, llega hasta a ser moda de izquierdas, la asistencia al Foro Social de Porto Alegre donde se discute ideas, se arma conceptos y utopías anti-globalización; ese Foro expresa a esa otra globalización de la cual hablamos. Por otro lado, todos los foros sociales paralelos a las reuniones del G-7 son también momentos de encuen-

---

36 En los últimos años, el Banco Mundial, el BID y hasta la OEA producen textos en los que manifiestan su fuerte interés por la inequidad económica y social. A la vez, tratan de apuntar a programas para sectores vulnerables de la sociedad, en especial para indígenas.

37 Tales procesos de empoderamiento han insistido más en la concientización de los derechos de los sectores vulnerables, pero no han realizado un ejercicio simultáneo de concientizar a la gente sobre sus obligaciones, para de que de ese modo el empoderamiento ayude a formar ciudadanos –sujetos de derechos y obligaciones– y no solamente contribuya a fortalecer demandas de organizaciones o movimientos sociales.

tro, de exposición de ideas, de potenciamiento mediático. Todos esos movimientos anti globalización han ido creando líderes o han impulsado a los ya existentes; lo han hecho mediante la generación de redes, por medio de apoyos financieros a temas que les interesan, también por la vía del apoyo o asistencia técnica-temática, con soportes logísticos para la realización de talleres y seminarios en los que se difunda los contenidos de la anti-globalización. Son esos movimientos y ONG globales quienes apoyan e impulsan a líderes sociales que cumplan con las ideas antiglobalización. En ese contexto, Evo Morales es no sólo un representante de los cocaleros de Bolivia y de movimientos sociales populares e indígenas del país; es más que eso, pues se ha convertido en un líder global de las ideas antiglobalización.

Es ese Evo Morales quien con su sagacidad política interna ha llevado tan lejos al MAS, pero también lo ha hecho con el apoyo y solidaridad de todos esos movimientos antiglobalización. Por eso hay conmoción mundial en las ONG, hasta en las cooperaciones bilaterales y, obviamente, en los movimientos antiglobalización, al ver que uno de los suyos, para ellos el más auténtico representante de los excluidos, pudo llegar a la Presidencia de la República. Muchos de ellos ya sueñan en la forma de replicar el triunfo de Morales en otros lugares de América Latina.

## **Miradas hacia adelante: la agenda**

### *La gobernabilidad y la inflación de expectativas*

En la democracia de más de dos décadas nunca antes ningún candidato había ganado por mayoría absoluta. El triunfo de Evo Morales y el MAS, con la alta votación obtenida, cierra una página de la historia política del país marcada por la democracia pactada y de acuerdos para formar mayorías parlamentarias y gobiernos de coalición, de manera que eso conduce a leer de otra forma la gobernabilidad. Con esa votación

tiene un control absoluto de la Cámara de Diputados<sup>38</sup>, con 72 de los 130 diputados, pero tiene una minoría en el Senado, pues cuenta con 12 de los 27 senadores. Reuniendo diputados y senadores, para efectos de reunión conjunta de Congreso, su mayoría es notable. Frente a su enorme peso electoral y su gran legitimidad social, se relativiza al extremo su minoría en el Senado, minoría que no significará trabas en su futura gestión gubernamental. Desde la perspectiva de la gobernabilidad instrumental concebida como mayoría parlamentaria, entonces, no posee ningún tipo de problemas.<sup>39</sup> De todas formas, para las grandes reformas, éstas que requieren de dos tercios de la votación del Congreso, Evo Morales deberá concertar en el Parlamento con la oposición, a pesar de tener un gran mandato y una alta legitimidad. Si esta última se opone a ciertos cambios, con certeza será presionada desde las calles por movimientos sociales leales al MAS.

PODEMOS, la segunda fuerza electoral y parlamentaria, no es un partido todavía, posee una alta dispersión, nada asegura su unidad y permanencia, por lo que su futuro no es fácil. Su bancada parlamentaria tiene en primera fila –salvo pocas excepciones destacables como el caso de sus senadores por Tarija– a políticos desgastados con poca legitimidad en la población, lo cual dificultará la credibilidad de sus propuestas, aun cuando ellas puedan ser correctas. Asimismo, su líder, Jorge Quiroga, tendrá grandes dificultades para convertirse en el jefe real de la oposición, pues su fuerte derrota no lo coloca en una situación de gran expectativa, peor aún si se entiende que él es mirado como un símbolo del pasado y no como parte de las banderas de cambio que son las que interesan en el país. Los empresarios nacionales (en especial los del oriente) y las empresas internacionales habían cifrado muchas esperanzas en su candidatura, pero ahora esos propios actores ven que es

---

38 El MAS tiene 72 de los 130 diputados de la Cámara Baja.

39 PODEMOS posee trece senadores, el MAS doce, Unidad Nacional y el MNR, un senador cada uno.

necesaria una relación directa con Evo Morales. Las empresas internacionales han acudido a sus gobiernos, sea España o Brasil, para dar de manera directa un mensaje a Evo Morales: poseen una intención abierta de colaboración con su gobierno, pero requieren una respuesta nítida de respeto a la seguridad jurídica y a las inversiones realizadas. En esa línea han actuado varios gobiernos de Europa, muchos de los cuales, incluida la Unión Europea, desean también respuestas claras en el tema de la coca.

El voto demostró que hay un país que tiene una división regional importante, pero no tan grande como se creía antes de las elecciones. El occidente predominantemente votó por Evo Morales, y el Oriente se acercó a Jorge Quiroga, pero no lo hizo de manera aplastante. Esa idea de la división regional, o la visión de algunos periodistas extranjeros desinformados que veían peligro de secesión, es una idea que tenderá a alejarse, pues en el país hay más visiones comunes que las que dividen. De todas formas, en el futuro, Evo Morales con un gran mandato, con gran legitimidad, deberá concertar con las regiones muchas de las políticas públicas para hacer un gobierno viable y para todo el país. El gobierno central no podrá definir políticas sobre tierras sin tener un diálogo fluido con Santa Cruz y no podrá tomar decisiones sobre hidrocarburos sin consultar la opinión de Tarija. Todo ello implica la necesidad de diálogos fluidos del gobierno central con las regiones.

La política en Bolivia, por medio de la elección de prefectos tiende a descentralizarse. Ahora la gobernabilidad ya no puede ser vista solamente con ojos de partidos políticos, sino también observando lo que suceda en las regiones. De nueve prefecturas, el MAS ha ganado solamente tres; eso implica que su gobierno deberá prestar atención especial a la relación con las regiones. Se ha llegado a un momento en el cual la gobernabilidad exige que el gobierno mire, negocie y dialogue con las regiones; pero también se está en una época en la cual esas regiones –debido a la gran legitimidad que le dio el voto al gobierno del MAS– necesitan entender que es preciso tener

contacto fluido con el gobierno central.<sup>40</sup> En el pasado, esta relación con el gobierno central era neurálgica en el caso de Santa Cruz; entonces su elite cívica actuaba como única portadora de los ideales y utopías de la cruceñidad. Empero, los resultados de la elección presidencial en Santa Cruz deben mover a la reflexión, pues PODEMOS obtuvo el 42% de los votos, en tanto, que el MAS alcanzó el 33%, eso implica, de manera reiterativa, la necesidad del diálogo y encuentro de Santa Cruz con el gobierno central, proceso que por lo demás ya ha sido comenzado a través de un encuentro inicial fructífero producido entre Evo Morales y la dirigencia cívica de ese departamento.

Uno de los grandes enemigos de Morales es paradójicamente su alta victoria y la alta inflación de expectativas creada por ella. Hay mucha gente, fundamentalmente de sectores populares, que lo esperan todo para mañana. Muchos sindicatos ya comienzan a hacer pedidos excesivos al futuro gobierno; los de salud desean 10.000 ítemes; los jubilados, que se abroge la Ley de Pensiones; los desempleados, que se les entregue el Ministerio de Desarrollo Sostenible; los maestros, que se pague un salario mínimo inalcanzable; la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), dirigida por un líder campesino de MAS, exigen cinco ministerios. A su vez, algunas izquierdas decimonónicas tratarán de presionar por medidas radicales. Si Morales cae en esa trampa de ceder ante todos, si incurre en el error de cuotear en forma corporativa el Poder Ejecutivo, puede reincidir en lo que su movimiento, junto a toda la población, criticaron a los gobiernos anteriores.<sup>41</sup> La legitimidad de los regímenes no es eterna, ella se la renueva si se realiza una administración eficaz del Estado. Para tal efecto, el cuoteo corporativo del poder no es un buen mensajero. Además, un elemento nodal para

---

40 En el futuro, adquirirán gran importancia política algunos prefectos junto a sus brigadas parlamentarias departamentales; los casos más visibles son Santa Cruz y Tarija.

41 La tentación del cuoteo y hay esa exigencia en algunas bases del MAS; sería una mala señal política si se incurre en esa costumbre.



generar eficiencia en el manejo de cosa pública es la profesionalidad con la cual ejercen las competencias públicas; esto exige acudir a los mejores profesionales del país y no incurrir en el error de entregar la administración del Estado a las clientelas partidarias o sindicales.<sup>42</sup> Así, pues, es necesario que el gobierno evite errores de ese tipo para no desgastar su legitimidad y convertir en una burbuja su triunfo electoral. La inflación de expectativas se puede manejar con la eficiencia gubernamental, evitando respuestas populistas a las demandas sociales, tomando las mejores decisiones de política pública, provistas de racionalidad y de sensibilidad<sup>43</sup>. La experiencia histórica del gobierno de la UDP y la más reciente de Carlos Mesa, dejaron enseñanzas que es necesario que asimile el país.

### *Elementos de entorno*

La economía que recibe que recibe el MAS se encuentra en uno de sus mejores momentos. El déficit fiscal está controlado, apenas llega al 1.5% del PIB; las exportaciones alcanzaron un nivel histórico, pues estuvieron cercanas a 2.600 millones de dólares, cuando la historia reciente hablaba solamente de 1.200 millones; la perspectiva de exportación es buena por el influjo que posee la demanda china de materias primas y de energía. Las demandas de gas de Brasil y de Argentina siguen la misma línea. Sin embargo, no se debe descuidar un hecho: la inversión extranjera está retraída, y lo está en especial, des-

---

42 En el gobierno izquierdista de la UDP (1982-1985), la conformación del Gabinete ministerial no se hizo respetando el criterio de la capacidad de los profesionales, sino que se eligió como autoridades a las militancias partidarias. Eso dio como resultado real y metafórico un 22.000% de incapacidad o de inflación. Esa enseñanza debería ser asimilada bien en el presente, pues se precisa acudir a los mejores profesionales del país para lograr resultados eficientes.

43 Juan Cristóbal Soruco sugiere que, en ausencia de los problemas clásicos de gobernabilidad, las únicas dificultades que podrían surgir son las equivocaciones en la toma de decisiones en el campo de la política y de la economía por parte del gobierno.

de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos. Eso ha conducido a que los inversores estén en un proceso de *wait and see*, esperando las señales que dé el nuevo gobierno.<sup>44</sup> Cooperaciones internacionales, multi y bilaterales, hablan de su voluntad de cooperación pero, esperan también respuestas claras sobre la seguridad jurídica para la inversión extranjera, así como claridad en el tema coca.

En materia de relacionamiento internacional, el electo Presidente Morales ha realizado una gira por varios países del mundo. Está aplicando una política de diplomacia directa, aprovechando la gran expectativa que ha creado a nivel internacional. Sus viajes a Cuba y Venezuela, más las declaraciones sobre el Presidente Bush<sup>45</sup> irritan a los Estados Unidos, pero también se ha reunido con el Embajador de ese país y ha manifestado su disposición a dialogar con Estados Unidos dentro de los parámetros de respeto y soberanía. Una línea similar, valorando la relación de EEUU con Bolivia, ha sido expresada por el futuro Vicepresidente Álvaro García Linera.<sup>46</sup> Conociendo el gran pragmatismo de la política americana, ese país (según lo afirma Condoleeza Rice) espera ver las políticas de Evo Morales para actuar en consecuencia. Pero, no cabe duda alguna que en la agenda están presentes temas referidos a la inversión extranjera, la coca y los servicios de inteligencia referi-

---

44 Sin embargo, en este tema existe un elemento crucial: luego de la entrevista entre el Presidente Lula de Brasil y el futuro Presidente boliviano, Brasil y Petrobrás expresaron que aceptarán el cambio de contratos y que, además, invertirán en YPFB. Por su parte, Repsol está en una línea parecida, ofertando invertir en YPFB. Todo esto señala que la presión social y el resultado electoral a favor de Evo Morales –en especial este último factor– eliminan un mito: que los contratos con las petroleras eran intocables.

45 Las declaraciones provocativas de Evo Morales contra Estados Unidos y su Presidente dan la impresión de ser innecesarias y generan un factor de irritación que se podría obviar. Es de esperar que eso no influya en los factores de fondo en la relación con ese país.

46 En entrevista concedida a *La Prensa* García Linera expresa que, siendo Estados Unidos la primera potencia del mundo, será una cuestión central para el gobierno de Evo Morales cuidar la relación con ese país, pero siempre precautelando la soberanía nacional. (*La Prensa*, 3 de enero de 2006).

dos a ese tema.<sup>47</sup> Además, un tema no despreciable es el ATPDEA, con base en esa facilidad se ha producido un desarrollo económico importante en El Alto de La Paz y se ha creado miles de empleos; el gobierno debería ser muy cuidadoso en el tratamiento de ese tema.

Brasil es clave en las relaciones internacionales de Bolivia, fundamentalmente en el ámbito económico;<sup>48</sup> ese país aplica una política muy activa de acercamiento con el futuro gobierno, colocando en la agenda el respeto de los intereses de Petrobrás y el posible incremento de provisión de gas. En un línea parecida pero menos incisiva está Argentina, país que mira a Bolivia con ojos de provisión de gas. Cada uno de ellos da muestras de afecto por el nuevo gobierno, lo cual no quita que en la agenda de cada uno de ellos estén como elementos jerárquicos sus intereses económicos. De manera parecida, Bolivia más que pensar en comunidades políticas debería poner por delante los intereses económicos de la nación. Sin embargo, queda claro que Brasil, Petrobras y Repsol ya han dado una señal: aceptan la modificación de contratos y ofertan convertirse en socios de YPF. Éste es un elemento de extraordinaria importancia para el futuro del país, pues marca una orientación: la recuperación del rol que tendrá YPF en el desarrollo nacional.

La relación con Venezuela y el Presidente Chávez, hasta hoy no ha estado enmarcada dentro de parámetros clásicos de la diplomacia, ni por parte de ese Presidente ni por el lado de Evo Morales. El mandatario venezolano ofrece apoyo económico a Bolivia y da algunos pequeños regalos; además, oferta un canje de soya boliviana por el diesel que

---

47 En materia de coca hace mucho tiempo el MAS ha planteado –e insiste a hora en la idea– que primero se debe cuantificar las necesidades de coca legal para el consumo tradicional, para luego recién hablar de erradicación de la coca excedentaria.

48 Ese país y otros que poseen intereses petroleros en Bolivia solicitan al nuevo gobierno aclarar con precisión qué significa la nacionalización sin confiscación y en qué términos se podrá hablar de seguridad jurídica de la inversión extranjera.

importa Bolivia<sup>49</sup>. Un tema no aclarado es si Pedevesa, que ya posee inversiones de la misma Repsol que invierte en Bolivia, tendrá interés o no de participar en negocios hidrocarbúricos con Bolivia. En otro orden de esa relación, la retórica poco cuidadosa y estridente del Presidente Chávez, el uso que hace de Bolivia para su pugna con Estados Unidos –país al que le exporta su petróleo– perjudica más que ayuda a Bolivia. En esa retórica ha llegado a excesos que expresan una suerte de intención de tutelaje sobre el nuevo gobierno,<sup>50</sup> expresiones que, por supuesto, violan el discurso de soberanía nacional que esgrime insistentemente el líder del MAS.

### *La agenda pendiente*

Ni bien Evo Morales recibió los resultados de su triunfo, emitió discursos en los cuales expresaba que ello es sólo una parte de su victoria, que faltaba otro trecho para el cual el MAS debe prepararse desde el poder: la Asamblea Constituyente. Ha inscrito este tema como una de sus prioridades, la sigue ofertando al país y continúa hablando de la refundación del Estado. En consonancia con ese líder, Álvaro García Linera, futuro Vicepresidente y teórico del gobierno, postula también la necesidad de la Constituyente, afirmando que ella será una realidad. A diferencia del pasado, el contexto político de esa Asamblea es diferente, pues se trataría de una Constituyente organizada desde un gobierno que triunfó con mayoría absoluta, que persigue ratificar o ampliar su victoria para proceder a reformas más profundas del Estado, respecto de las cuales no ha dado aún una orientación. Pero, si en el pasado el MAS temía a la Asamblea organizada bajo el principio democrático

---

49 Carlos Miranda, experto boliviano en temas energéticos, postula que los cambios no son fáciles, antes bien, que tiene demasiados problemas, razón por la cual se debe ser muy cuidadoso al entrar en esos esquemas.

50 Respecto de este tema, el Presidente Eduardo Rodríguez ha afirmado con mucha claridad que Bolivia no es un protectorado de nadie, que las decisiones sobre el país se toman en Bolivia por parte de los bolivianos.

de cada ciudadano un voto, su futuro Vicepresidente expresa que ésa debe ser la base de la representación, aunque incluyendo simbólicamente una cuota adicional para los pueblos originarios. Si bien el terreno es ahora más fácil para el MAS, eso no quita que la organización de la Asamblea se moverá dentro de arenas muy conflictivas.<sup>51</sup>

Al interior de los temas referidos a la Constituyente está el de la tierra, el sistema de tenencia de ella. Las visiones de los empresarios agrícolas y agropecuarios de Santa Cruz se enfrentan con las visiones de las organizaciones de pueblos originarios que hablan no sólo de tierra sino del territorio, incluyendo dominio del suelo, subsuelo y sobrevuelo. En esta cuestión está oculta una de la posibilidades más grandes de conflicto entre esos actores, con el elemento adicional de que en este tema existen grandes potencialidades de violencia.

Asimismo, ya sea tema de Constituyente o aunque se haga referencia únicamente a las autonomías dentro del contexto del Referéndum Autonómico previsto para mediados del 2006. Esta es una cuestión esencial, pues si bien se ha iniciado el proceso autonómico con la elección directa de prefectos, no está resuelta la cuestión referida a la formulación de los estatutos autonómicos, si es por medio de una ley de la República, o directamente en los departamentos. De otra parte, tampoco hay ninguna claridad sobre las competencias de la prefecturas y no hay decisión sobre una temática fundamental, que es la relación de la prefectura con los municipios<sup>52</sup>, el reparto de competencias entre ellas, y si será posi-

---

51 El gobierno del Presidente Eduardo Rodríguez ha organizado un Consejo Pre Constituyente y Pre autonómico que ha tenido muy pocas reuniones destinadas a trazar cómo deberían organizarse los temas de la Constituyente y de las autonomía regionales. De todas formas, en ese Consejo prima la idea de cada ciudadano un voto para efectos de la representación en la Constituyente. Álvaro García Linera ha adelantado que la composición de esos Consejos será modificada.

52 No se debe olvidar que los municipios son una realidad; son las instancias estatales que poseen más legitimidad, de modo que será muy difícil quitarles competencias o volverlas dependientes de las prefecturas.

ble o no que los niveles locales– municipales dependan del nivel intermedio prefectural.

Por de pronto, los nuevos prefectos, siguiendo la tradición fundada por el Estado centralista, se preparan para pedir, como siempre –sólo que ahora con la legitimidad provista por el voto– más recursos al gobierno central para financiar los gastos de los departamentos.<sup>53</sup>

La gran paradoja del proceso de descentralización o autónomo iniciado, es que él discurre paralelamente al fortalecimiento del Estado central propiciado por el MAS, cuyo gobierno pretende tener un control central más riguroso de los recursos naturales y de los beneficios emergentes de la inversión extranjera; una suerte de retorno a una modalidad menos incisiva de Estado empresario en tiempos de descentralización.

En el campo económico la cuestión nodal de la agenda es la llamada nacionalización de los hidrocarburos. Hasta antes de la promulgación de la última Ley de Hidrocarburos, el MAS sólo hablaba del 50%-50%, en referencia a un 50% de beneficio para el Estado y la otra mitad para las empresas. Su posición cambió debido a que los sectores radicales de los movimientos sociales no pertenecientes al MAS enarbolaron la idea de la nacionalización. El MAS, para no quedar atrás, se sumó a esa idea. Pero, hoy, a la hora de estar en el poder, el MAS reafirma el discurso de la nacionalización; una veces se habla de nacionalización responsable; otras, de nacionalización inteligente. Por otra parte, en sus giras internacionales Evo Morales habla de respeto a la seguridad jurídica, y formula la idea de la necesidad de *socios, pero no de patronos*. En todo caso, en el corto plazo, ése es el tema más urgente y perentorio que deberá resolver, ya que está obligado por su oferta electoral a dar a sus

---

53 La propia participación popular, que es una de las mejores reformas del Estado, se basa en un modelo de transferencia de recursos del Estado central a las alcaldías; es decir que hace parte de una lógica donde todavía pervive una cultura centralista del manejo del Estado. Paradójicamente, esa misma lógica está aún presente en quienes desean desarrollar el camino de las autonomías.

seguidores una idea de nacionalización, pero por la realidad práctica, también a no forzar la cuerda para romper con las empresas y exponer al país a juicios difíciles de solventar. En suma, está en juego la ideología y el pragmatismo económico que requiere todo gobierno. Pero para las empresas petroleras hay un mensaje claro: las condiciones políticas han cambiado mucho, tienen enfrente a un régimen legítimo que puede generar estabilidad y seguridad jurídica, pero es probable que bajo las nuevas circunstancias políticas esa seguridad jurídica les cueste mucho más que antes.

### *Coca*

Si la asunción de un Presidente de origen popular ocurriría en un país que no posee hidrocarburos y no es productor de coca, habría aplausos mundiales, pero de ahí en adelante no pasaría nada. Sin embargo, si ello sucede en una nación como Bolivia que tiene esos dos “regalos” de la naturaleza, la cuestión de política internacional se complica.<sup>54</sup> La hoja de coca está penalizada por la Convención de Viena; a pesar de las peticiones que haga Evo Morales para despenalizarla, es muy probable que eso no fructifique. En Bolivia una parte de la coca es legal, en especial la producida en los Yungas de La Paz, que debiera destinarse al consumo tradicional. La Ley 1008 admite la siembra de 12.000 ha, empero, la superficie sembrada hoy alcanza casi a 18.000 ha, lo cual implica que hay coca excedentaria que debería ser erradicada. Prácticamente toda la hoja producida en el Chapare es excedentaria, es decir, que debería también ser erradicada si se aplica la Ley. Evo Morales ha prometido a los cocaleseros ya no hablar de coca cero, insiste en la idea de cuantificar cuánta es la necesidad de consumo tradicional para, en función de ello, hablar de erradicación de la coca excedentaria.

---

54 Ideas desarrolladas por Gustavo Fernández en la entrevista realizada en enero de 2006.

En el tema coca la política americana es prácticamente inflexible, pero no sólo lo es para Estados Unidos; los países europeos también le preguntan y solicitan aclaraciones a Evo Morales sobre cuál será su política en ese tema. En esta cuestión Europa está del lado de Estados Unidos y no en el bando de líder del MAS. Entonces, no cabe duda que aquí hay un tema muy conflictivo para el gobierno. Pero la cuestión no es solamente difícil para él, sino para todo el país, pues en los últimos años ha aumentado mucho el consumo de cocaína entre los jóvenes. Es un problema complicado, porque si Bolivia dejara sembrar libremente, eso podría generar un fenómeno incontrolable que colocaría al país en una situación inmanejable, con presencia cada vez mayor del narcotráfico, sufriendo iguales consecuencias que las naciones donde se han enquistado esos grupos. Evo Morales plantea guerra total contra el narcotráfico, es una propuesta que se debería seguir con fuerza, pero sin cerrar los ojos ante una cuestión real: una parte importante de la producción de hoja de coca –no se sabe qué volumen exactamente– sirve como insumo para la elaboración de pasta base y de cocaína.

### *Profundización de la democracia*

La sola presencia de Evo Morales en el gobierno implica ya de por sí una democratización de la política; significa que nuevos actores sociales podrán administrar el poder, ese es un fenómeno clásico de inclusión política y social. Pero, a la par, en experiencias históricas donde se han producido triunfos de mayoría absoluta, los detentadores de esas victorias han tendido al autoritarismo. Es necesario que Bolivia, el Presidente y el MAS eviten reeditar esas malas experiencias. Por tanto, profundización de la democracia, en esta nueva fase, significa uso democrático del poder, el respeto hacia el otro, la consideración hacia ideas y posiciones distintas a las del gobierno y de su partido, el MAS. Es conocido que en toda Bolivia, tanto en sindicatos como en la Iglesia, organizaciones originarias o



cívicas, universidades, familia, clubes y otras instituciones existe una cultura autoritaria; entonces, es cada vez más necesario impulsar códigos democráticos, respeto por lo diferente o, en fin, convivencia democrática y no persecución de quienes tengan ideas diferentes. Ése es un reto más importante aún para quienes ejercen el poder, para que lo administren de manera democrática.

Pero, desde otra perspectiva, profundización de la democracia implica construcción institucional y respeto de las instituciones. Hoy más que nunca es necesario el equilibrio de poderes, la existencia de pesos y contrapesos que es la magia de la construcción de la democracia. Desde esa perspectiva es crucial el respeto que tenga el Ejecutivo por los poderes judicial y legislativo, así como por la autoridad electoral; de otra parte, es fundamental que todos los demás poderes no traben la función del Ejecutivo. Se trata de que efectivamente haya independencia de poderes, pero que exista simultáneamente un trabajo coordinado entre todos ellos. Sin respeto de una institución hacia las demás no podrá haber profundización de la democracia .

En estos últimos años el país ha visto hundirse al viejo sistema de partidos; hasta hoy, no hay otro que lo sustituya. El MAS no es todavía un partido, aunque es el más cercano a serlo, pero requiere un proceso de desarrollo institucional para lograr su conversión en una organización partidaria. La situación es más compleja y difícil para PODEMOS que tampoco es un partido político, pero que haría bien tomando la decisión de edificar una organización partidaria. Unidad Nacional (UN) es tan nueva como PODEMOS, y tampoco es un partido político. El Movimiento Sin Miedo (MSM) tiene la ventaja de estar aliado al MAS, pero paralelamente esa alianza podría ser una desventaja para la construcción de una fuerza partidaria con identidad propia. Para él como para las demás organizaciones citadas existe el reto de transformarse en partido político. El MNR ha subsistido en el acto electoral, pero está lejos todavía de reorganizarse como partido; para hacerlo es probable que

deba dejar atrás y renunciar a algunos de sus viejos liderazgos que aún desde su lejanía irritan a la población. Para el MIR la cuenta es muy difícil de trepar. Nueva Fuerza Republicana (NFR) es Manfred Reyes Villa, y la suerte suya quizás sea sólo cochabambina. La profundización de la democracia en Bolivia tiene como requisito adicional la construcción o reconstrucción de un sistema de partidos.

Con la asunción al gobierno de Evo Morales resurge un tema clásico de la política, emerge la vieja oposición entre qué jerarquizar: si la justicia social o la libertad. En los tiempos presentes, quizás Bolivia está obligada a dar una respuesta heterodoxa, es decir, que avance en los dos caminos, que transite hacia la justicia social, pero respetando la libertad. Ése es un camino que admite una idea republicana del desarrollo de la democracia<sup>55</sup>. Bolivia está ante un momento de muchas esperanzas y oportunidades; es responsabilidad no sólo del gobierno sino de todos los bolivianos hacer el esfuerzo para avanzar en la profundización de la democracia.

La Paz, 7-13 de enero de 2006

---

55 Eduardo Gamarra insiste mucho en la construcción de una idea republicana de la democracia. (Entrevista realizada en diciembre de 2005)

# Miradas al futuro



# Bolivia: reforma política y retos hacia adelante<sup>1</sup>

---

El siglo XXI ha llegado a Bolivia cargado de grandes problemas políticos: crisis del sistema político, crisis de los partidos, agotamiento del ajuste estructural, formación de nuevos actores sociales y políticos, emergencia de actores étnicos y regionales, conformación de fuerzas políticas emergentes y, ante todo, fortalecimiento de poderes fácticos frente a un debilitamiento del sistema político. Pero el dato central es la crisis de un Estado que tuvo vigencia por más de cien años. No sólo se trata de la crisis del Estado fundado en 1952, sino que es algo más profundo, es la crisis de un Estado centralista que fue diseñado en la República, el mismo que tuvo algunos aciertos, entre ellos una descentralización municipal y reformas políticas democratizantes, pero que fueron insuficientes para lograr la modernidad política y el desarrollo bolivianos.

El siglo XXI comienza así: rebeliones sociales en abril y septiembre de 2000; elecciones generales de 2002 y hundimiento del sistema de partidos que generó estabilidad política duran-

---

1 Buena parte de estas ideas fueron discutidas con mi amigo Gustavo Fernández.

te veinte años; en octubre de 2003 rebeliones sociales en el occidente boliviano, ante todo en La Paz, masacre de casi sesenta personas y renuncia del presidente Sánchez de Lozada. Pero este siglo XXI trajo más; su 2005 se inicia con una gran convulsión social en Santa Cruz, reunión de un Cabildo de aproximadamente 300 mil personas que concluye agendando y acelerando el proceso de reforma política dirigido a la conformación de autonomías regionales. Respecto a ese proceso y sus implicancias, entregamos al lector una serie de hipótesis de trabajo, ideas preliminares muy esquemáticas para ayudar a la reflexión sobre los retos de futuro para Bolivia.

1. No es cierto que en Santa Cruz sólo se movilizaron las élites, lo hizo prácticamente toda Santa Cruz. Quiérase o no, el Cabildo es el momento fundacional (a la Zavaleta) de otro tipo de Estado. Esto quiere decir que si en 1985 se alejó el Estado empresario fundado en 1952, ahora en 2005 se comienza el desmontaje del Estado centralista, de ése que deseaba la construcción del Estado nacional, para dar lugar a la edificación de un Estado descentralizado o autonómico, cuyo rostro concreto no se conoce todavía o que, en todo caso, hay que dibujar colectivamente. La elite cívico-empresaria cruceña tuvo la capacidad hegemónica de arrastrar tras de sí a prácticamente toda la población cruceña. Su proyecto –hablamos del tema de la autonomía– logró ser internalizado como el proyecto de todos los cruceños. Es cierto que la idea de autonomía es todavía genérica, no tiene un proyecto detallado que explique en qué consiste, que defina competencias para la autonomía; pero eso no importó a la hora de la movilización, pues la clave era, ante todo, la lucha contra un Estado centralista y la fundación de una autonomía que recién tratará de ser cargada de contenidos.
2. Pero en esa movilización cruceña, a pesar de los temores de muchos conservadores, quedó clara una cosa: hay país, pero no hay Estado. Quienes temían una elección de go-

bernador, quienes estaban amedrentados por una probable decisión de separación, estaban muy equivocados. Bolivia no es secesionista, simplemente no tuvo ni tiene Estado nacional; éste no pudo ser creado por la Revolución nacional ni el Estado neoliberal en formación desde 1985. Por otra parte, dos décadas de vida democrática pesaron en la decisión de no violentar la institucionalidad, porque la democracia es tan cambia como colla, es boliviana; unos y otros la consiguieron y la fueron edificando procesualmente. Largos años atrás había sucedido algo similar con Tarija: cuando muchos temían por la secesión, Tarija optó por Bolivia, como sigue haciéndolo hasta el presente.

Las decisiones del Cabildo trataron de encaminarse en el campo de la institucionalidad, es decir de respeto de la ley, de la constitucionalidad. Es el gobierno quien recibió ese mandato para no violentar el Estado de Derecho; es un desafío para el gobierno mirar el futuro autonómico, pero respetando los marcos constitucionales.

Es cierto que Bolivia es de difícil viabilidad, pero no por eso inviable. Bolivia nació con fórceps, con una dificultad de ser viable, con el sino de la inviabilidad. Es mucha la tinta derramada en casi dos siglos proclamando nuestra inviabilidad, rompimiento o desaparición. Pero, simultáneamente, son dos siglos de ir construyendo el país, de permanecer en Bolivia, de, a pesar de todo, tratar de seguir siendo bolivianos. Queda como un reto colectivo disipar esos problemas de viabilidad, lo cual, en esta coyuntura, sólo puede hacerse mediante un pacto entre los distintos departamentos y entre los distintos sectores sociales y políticos del país.

3. Lo sucedido en Santa Cruz equivale a la guerra Federal; salvando un siglo y muchas muertes, es ésa la dimensión de lo sucedido en enero de 2005. Como un siglo atrás, hasta hubo un componente campesino e indígena cruceño al inicio de las movilizaciones apoyando la autonomías regionales. No se puede cerrar los ojos a eso. Y gracias a la

fortuna que haya sucedido así, sin armas ni muertos, o como dicen popularmente: a plan de firmas y manifestaciones. Ese Cabildo, así no lo deseen aceptar algunos en occidente, es la clásica explosión y confrontación política regional entre sectores que desean el “progreso” o ser contemporáneos al mundo, frente a otros que no desean abrirse al mercado, a la globalización o que prefieren la lógica populista de las nacionalizaciones y del retorno del Estado empresario, o de otros que tienen nostalgias inclinadas al socialismo. Era esa justamente la oposición que se daba al estallar la Revolución Federal un siglo atrás, es decir, era la pugna entre visiones progresistas y otras que deseaban no mirar la evolución de la historia.

4. Pero se debe tener cuidado en creer que las regiones son homogéneas, eso no es evidente. En el oriente hay sectores que impulsan el camino del progreso en el campo económico y el desarrollo de la democracia en la política, pero a la par hay sectores nostálgicos del Estado empresarial y del mundo de las subvenciones; así como en política existen muchas fracciones, varias de ellas de su élite, que no han asimilado la tolerancia democrática ni el respeto por otro, por el distinto. No sería sensato afirmar que toda la movilización de enero de 2005 implica homogéneamente progreso, sino lo más certero es postular que ese proceso, como cualquier otro, tiene también algunas huellas conservadoras, porque los fenómenos políticos no son químicamente puros. Por otra parte, en el occidente no todos tienen la nostalgia del Estado empresario o pretenden revivir la época de las nacionalizaciones; al contrario, hay muchos sectores que desean incorporarse a la globalización y pelear dentro de la lógica de mercado, por supuesto que existen muchos sectores modernizantes que no necesariamente vienen del mundo empresarial. Asimismo, en el occidente hay sectores democráticos, pero existen también muchos otros marcados por rasgos



predemocráticos y autoritarios, pues quién puede aventurarse a plantear que los sindicalismos radicales sean de médula democrática, contrariamente, ellos son la ilustración de grandes niveles de autoritarismo y de códigos políticos predemocráticos. Tampoco nadie puede pensar que la democracia y el respeto por los derechos fundamentales de los demás sea el hábito cotidiano de algunas organizaciones originarias, antes bien, éstas privilegian el respeto por los particularismos y no logran congeniarlo con lo universal, ni siquiera en el ámbito de los derechos humanos.

Toda simplificación regional puede caer en errores de elevados costos políticos. Nadie homogéneamente es representante del progreso, ni nadie es la ilustración del atraso o del conservadurismo. No obstante, en esa diversidad regional que le hace bien al país hay una huella de comunidad, en todas las regiones se comienza a valorar la democracia.

5. Hace casi una década el poder económico pasó a Santa Cruz, pero ese poder no tenía, ni tiene todavía, congruencia con un nuevo poder político. Eso es lo que está por detrás de todas las movilizaciones regionales sucedidas en Santa Cruz, las cuales no son de la misma naturaleza que las propuestas autonómicas de Tarija. Pero, así como el poder económico se trasladó a Santa Cruz, quién puede afirmar que la minería potosina se ha cerrado cuando hay varios años que dan señales de elevación de la inversión. De todas formas, el camino del futuro radica en visualizar una forma de Estado que logre democratizar el poder político, que no se concentre en una sola región. Pero, a la hora de las reformas, la democratización tiene un sentido más amplio: por un lado, viene junto a la descentralización, pero por el otro, radica en que esa descentralización debe ser acompañada por la democratización política y social interna dentro de cada departamento. Es decir, que la descentralización, leída con códigos democráticos, no puede ser fuente de la creación de privilegios para pocos

sectores de élite en ninguna región del país. Asimismo, la descentralización no debe implicar la generación del centralismo de las capitales de departamento y la postergación de las provincias. Sería mala señal para Bolivia, en especial para sectores populares, descentralizar por descentralizar y no acompañar esa descentralización con procesos de democratización. Esto tendrá formas de operación distinta en cada departamento, pero deberá quedar como un principio democrático.

6. En enero de 2005 lo que vivimos es la llamada de atención sobre el fin de un tipo de Estado centralista y el inicio de otro de tipo de Estado autonómico, que todavía no sabe cómo se podrá articular con la creación o fortalecimiento de la unidad nacional. Por ahora está clara la demanda de autonomía, pero no está claro cómo ella debe asociarse a la creación de unidad nacional y la generación de una visión de futuro que viabilice a todas las regiones, por tanto, que dibuje un país viable, con capacidad de hacer viables también a sus espacios locales-municipales, máxime si éstos son una realidad inexcusable de la política nacional. La discusión y las tensiones sobre el centralismo, descentralización y federalismo no son nuevas en el país, tienen más de un siglo de presencia. La propia Revolución Federal es testigo de esa discusión y de ese conflicto social.
7. Ha quedado nítida la necesidad y el impulso para descentralizar, pero no se sabe todavía cómo los nuevos gobiernos departamentales podrán tener congruencia con un país que ya se ha descentralizado en lo municipal. Quiérase o no, la descentralización departamental deberá buscar sintonía con la descentralización municipal ya existente, pues si alguna reforma estatal ha marcado al país, ella es la participación popular. Es más, ambas deberán tener sintonía con la necesidad de fortalecer un Estado que garantice la unidad nacional, además de una unidad nacio-

nal que puede ser construida desde las regiones y no sólo con un impulso de Estado central. La reforma de la participación popular ha calado hondo en la gente, la población – en especial rural– se ha apropiado de ella, ¿deberá desaparecer en aras de crear un modelo departamentalizado de país? ¿Se pueden borrar reformas que tienen apego social en todos los departamentos? Porque no hay que olvidar que la participación popular fue apropiada en Santa Cruz, Tarija, Potosí, La Paz y en todo el país.

8. En términos coyunturales, en enero de 2005 perdieron los que querían acortamiento de mandato o quienes deseaban alterar el orden constitucional. Evo Morales y otros políticos, que hablaban o callaban, pero que en un momento atizaron la idea de recorte de mandato, todos ellos perdieron; su apuesta no fue la correcta, no entendieron la dinámica política de ciudadanos que todavía no han llegado al extremo de alterar el precepto constitucional.<sup>2</sup> En el horizonte cercano no está inmediata la renuncia de Mesa; este tema ha desaparecido o se ha desplazado, no hay ruidos inmediatos de acortamiento de mandato ni de elecciones anticipadas. En esa medida Mesa ganó: no se habla de acortamiento de su periodo presidencial, lo cual le hace bien a la democracia, pues fortalece la institucionalidad democrática. Pero Mesa perdió, en realidad perdió el gobierno central, porque podrá influir muy poco en la política venidera y en las elecciones de prefectos. La política se está desplazando a las regiones, pues lo que se avecina es una suerte de elección de “nueve presidentes regionales”.
9. A Carlos Mesa el país le ha puesto un escenario que no puede eludir: elección de prefectos y referéndum sobre autonomías. Se lo puso Santa Cruz, pero después o durante el

---

2. Pues lo que buscaba era alterar la Constitución y no actuar dentro de ésta, inclusive partiendo de la hipótesis de la renuncia del presidente Mesa.

conflicto el tema autonómico dejó de ser sólo cruceño y se nacionalizó a partir de la participación en la política nacional de los alcaldes de ciudades capital, a excepción del Alcalde cruceño, que ya estaba sintonizado con la autonomía regional. La cuestión autonómica no debe ser temática regional, sino nacional y de ese modo debería ser tratada en el futuro. Hasta ahí la tarea es clara. Pero el país necesita una reforma que no se circunscriba sólo a esos temas, ni se reduzca a la distribución de competencias en un Estado descentralizado. Lo que hay en Bolivia son visiones encontradas sobre la política y la economía, y eso requiere un nuevo contrato social que sólo se puede dar en una Asamblea Constituyente. Esa ruptura de visiones emergió en las rebeliones del año 2000; la “guerra del agua”, o la idea de las dos Bolivias son algunas de sus expresiones. Pero esa contraposición de visiones quedó aclarada en las elecciones nacionales de 2002 y ratificada en las movilizaciones sociales de occidente en octubre de 2003, que acabaron con el gobierno de Sánchez de Lozada. Esas visiones requieren encontrarse entre sí y eso sólo será posible avanzando a un nuevo contrato social entre los bolivianos.

No es hora de preguntarse qué es más importante, si el referéndum autonómico o la Asamblea Constituyente, o cuál de ellos importa más con relación a la elección de prefectos. Entrar al debate de cuál es primero o cuál más importante dará lugar a romper la visión de nación y de país, y sólo fomentará regionalismos que no es necesario exacerbar. El país requiere referéndum y precisa Constituyente, ambos son ineludibles. La tarea del Ejecutivo, del Parlamento y del sistema político radica en efectuar un pacto procedimental para articular esas dos reformas y conectarlas con la elección de prefectos. Unos y otros actores precisan garantías de que todo eso sucederá, pero eso sólo puede ser fruto de pactos procedimentales que allanen el camino de las reformas y no que las traben. En este instante hay movimientos sociales en apuro, unos

para defender el referéndum y otros para garantizar la Asamblea Constituyente. Unos y otros poseen razón y son atendibles sus demandas, pero cada quien debe entender que de lo que se trata es de mirar al país y no sólo a las regiones, garantizando que éstas verán cumplidas sus demandas. El sistema político debe evitar que esos movimientos sociales nos lleven de nuevo al abismo; para ello son necesarias concertaciones políticas promovidas por ese sistema político, pero dialogando también con actores que no necesariamente son partidarios.

10. Para cumplir esa agenda tan exigente en el campo de la política, el gobierno de Carlos Mesa está obligado a convertirse en un facilitador de la reforma política, y de la reconstrucción del sistema político y de partidos. Su papel no es el de facilitar la tarea de una fuerza política, sea ésta el MAS u otra, su rol más bien radica en abrir espacio para todos los partidos, tradicionales, populistas, fuerzas emergentes, protopartidos. Tampoco debe convertirse en aliado de una región, sino, por el contrario, facilitar el espacio para que todas las regiones puedan ver coronadas sus demandas. Rol de facilitador, no de aliado de ningún partido político, pues hubo toda una fase en la cual el gobierno de Mesa tuvo alianza, abierta o no, con el MAS, con el que perseguía objetivos comunes. Esa alianza le hizo bien al gobierno hasta llegar al referéndum de julio de 2004, pero después lo entrampó en las ideas nacionalizadoras de los hidrocarburos propiciadas por el MAS. A su vez, los partidos deberán tomar este tiempo de la reforma política como el espacio para su reconstrucción, para fijar posiciones y para generar sus visiones de futuro sobre el país. Debilitado como ha quedado el sistema político desde 2002 y mucho más desde octubre de 2003, y más aún, por la señal de ausencia en los conflictos de enero de 2005, se percibe que es una tarea ineludible para la democracia la reconstrucción del sistema partidario, tanto con las

fuerzas políticas que existían antes, como con las fuerzas emergentes que han probado su presencia en las elecciones municipales de diciembre de 2004. Quiérase o no, las elecciones municipales han sido un territorio de prueba, de experimentación de lo que podría conformarse como futuro sistema de partidos, pero ese paso dado será ahora agrandado con el espacio político que generará la elección de prefectos, que es otro momento y otro ámbito para la re-creación de la política y del sistema de partidos.

11. En el conflicto de enero de 2005, el gobierno de Mesa logró el apoyo de los alcaldes recientemente electos, de las principales ciudades, excepto Santa Cruz. Estas autoridades gozaban de una legitimidad mayor que la de los partidos tradicionales o neopopulistas, pero que aún poseen poder parlamentario.<sup>3</sup> Por su peso político tuvieron audiencia en la población. Pero, más importante que eso, estaban dando una señal: lo local-municipal comenzaba a actuar en la política nacional. Este es un signo que será desarrollado mucho más con la elección de los prefectos. Pero la paradoja es que esos alcaldes municipales, legítimos por el voto popular, justo cuando comienzan a participar en política nacional apoyan al gobierno de Carlos Mesa, quien realiza un acuerdo con Santa Cruz en el cual se define la próxima elección de prefectos. De modo que, paradójicamente, en el futuro los alcaldes verán disputada su legitimidad o su gloria emergente con una nueva: la del Prefecto, quien además habrá surgido no del voto de la capital departamental, sino del sufragio de todo el departamento. Esa es la suerte de los alcaldes que debutan en política nacional, pero contribuyendo a generar un competidor dotado

---

3 La elección de alcaldes ratificó la sensación de pérdida de legitimidad de los partidos tradicionales, pues demostró la existencia de una nueva geografía electoral que no condice con el poder que estos partidos poseen en el Parlamento.

de legitimidad: el futuro Prefecto. Asimismo, esa es la suerte paradójica de un gobierno que tuvo muchas dificultades para encontrar aliados, pero cuando los consiguió, ese mismo gobierno debilitó el poder de sus aliados municipales.

12. No faltarán quienes desde su lugar en la Alcaldía deseen catapultarse hacia la Prefectura. Y es más, esa elección de Prefecto, sea coetánea o no a la de la Constituyente, será el ejercicio o camino para construir las listas de constituyentes departamentales. De ese tamaño es la importancia de la elección de los prefectos, que tendrá, quiérase o no, alguna incidencia nacional por su cercanía a la Constituyente. Si bien la política se va a las regiones, la Asamblea Constituyente, por estar tan pegada a la elección de prefectos, no dejará de tener incidencia en los temas nacionales. Este es otro de los aspectos paradójicos: por un lado, la política se desplaza a las regiones, vía elección de prefectos, pero, por otro, dado que esa elección está o estará muy pegada a la de los constituyentes, entonces tendrá una relación estrecha con la política nacional.
13. El gobierno de Carlos Mesa requiere ser aliado del Congreso para facilitar la gobernabilidad, pero más allá de eso, precisa un pacto de cohabitación con el Parlamento, no sólo para garantizar la gobernabilidad, sino, ante todo, para encarar conjuntamente la reforma política. El gobierno no puede equivocarse creyendo que él es el dueño de esa reforma política. Ella es del país, de sus regiones, de todos sus actores sociales, pero son el Congreso y el Ejecutivo quienes deben hacerla viable. La responsabilidad es conjunta y compartida. Si hasta ahora tuvieron una mala relación, la necesidad de la reforma política los obliga a acercarse. De todas formas, no estará demás crear esferas públicas de encuentro entre Parlamento y Ejecutivo, donde no se reúnan representaciones únicamente de ellos, sino más bien una esfera pública de encuentro

donde haya además una masa crítica de dirigentes sociales, cívicos, empresariales e intelectuales que apoyen la viabilización de las reformas.

14. Pero el primer acercamiento del Ejecutivo con el Congreso radica en destrabar la economía y eso pasa por aprobar una Ley de Hidrocarburos que haga viable al país, que evite las nostalgias nacionalistas, que se ubique en el mundo, que entienda que los países chicos no tienen capacidad de obligar a los poderes de las grandes empresas. Pero a la vez que comprenda que sí se necesita mejorar las relaciones contractuales con las empresas, de manera que se favorezca al país, recordando que es central el rol del Estado en los emprendimientos estratégicos, más aún en el caso de los hidrocarburos.

Sin hallar soluciones rápidas para la economía, simplemente se resta la viabilidad de la reforma política. No hay que olvidar que Bolivia vive sumida en una profunda crisis fiscal que limita las posibilidades de juego del gobierno. Empero, si bien hay crisis fiscal, ella se da en un entorno de crecimiento económico y de incremento de exportaciones que está relativizando la crisis fiscal. Pero la voluntad de apoyo de los organismos internacionales a Bolivia disminuye porque el país no logra poner orden económico dentro de la casa. Ese alto déficit fiscal amenaza no sólo a la economía, sino a la continuidad de las reformas políticas. Curiosamente, la Ley de Hidrocarburos se ha convertido en la llave que puede posibilitar el desarrollo de las reformas o que puede conducir las a su fracaso.

Pero si de economía se habla, no hay que dejar de lado una cuestión central: la propiedad de la tierra. No se puede ocultar que las movilizaciones cruceñas de enero de 2005 no sólo tenían como tema de fondo a la autonomía regional, sino que ésta fue pensada también desde la lógica de la protección y seguridad jurídica de la propiedad de la tierra, en una región donde la producción agropecuaria es



el corazón de la economía. Ocultar este tema y no buscarle soluciones sostenibles, económica y políticamente, puede trabar nuestro desarrollo.

15. La política se moverá con más intensidad en el futuro. Ha llegado la hora de la política, pero ésta ya no se centrará tanto en el Ejecutivo. No hay que olvidar que se acercan nueve elecciones “presidenciales” de prefectos. Eso, admítase o no, implica atomización o regionalización de la política. De manera práctica y de hecho ya se puede percibir la aparición de la descentralización política. El poder ya no está sólo definido en el gobierno central, sino que una buena porción del poder político está en las regiones, llámense Santa Cruz o La Paz. Pero una de las cuestiones que hay que observar detenidamente es que son los poderes fácticos los que imperan en las regiones, en las cuales es débil la presencia del sistema político. En esta medida, el sistema político ha cedido iniciativa a los poderes fácticos: medios de comunicación, cívicos, juntas de vecinos, sindicatos, organizaciones indígenas, etc.
16. Cada candidato a Prefecto tendrá que agitar una demanda regional y departamental, deberá atender a demandas muy concretas. No podrá ganar su elección con la propuesta de una agenda nacional. En esta medida, los candidatos a prefectos no pueden hablar mucho de nacionalizaciones ni de antiimperialismo –temas clásicamente nacionales–, que hagan inviables a sus regiones. Es decir, no pueden agitar asuntos nacionales, menos aún los de esa naturaleza, pues el elector no buscará en ellos propuestas de país, sino respuestas a demandas regionales muy concretas. Es muy posible que, desde la perspectiva del elector, el camino inicial de la generación de gobiernos departamentales o de elección de prefectos sea una suerte de elección de “alcaldes departamentales”. Recordar lo sucedido en el campo de los uninominales facilita la comprensión de

esa aserción, pues la población miraba a este tipo de parlamentarios como otros concejales municipales más, a quienes les solicitaban alcantarillados, escuelas, puentes y vacunas, pero no propuestas nacionales.

17. Sin embargo, en ese ambiente de atomización o regionalización de la política es necesario recordar la necesidad de construir una visión de país, de unidad nacional en un Estado descentralizado. Hoy más que nunca es urgente la creación y discusión de una agenda nacional. Bolivia necesita una visión de país. En veinte años de ajuste estructural el país se ocupó más de temas de coyuntura, pero no de pensar en una visión de país en la cual la tarea de los partidos es crucial, pero de partidos nacionales y no solamente de fuerzas locales.

En cierta medida, son el gobierno y el Congreso los que deben apuntalar una reflexión y una atención preferente a la agenda nacional y a la movilización de ideas para configurar una propuesta de país, una propuesta de futuro. Pero el gran reto es cómo crear imagen de país y visión de futuro, si se han hundido los partidos nacionales y no existen liderazgos políticos nacionales. El país precisa no sólo dinámica regional, sino simultáneamente la formación de partidos nacionales, de liderazgos nacionales y, ante todo, requiere la creación de imágenes de país donde la unidad nacional sea un elemento comparido por toda la población.

18. Pero los sucesos políticos recientes, desde las elecciones municipales de 2004, hasta lo acontecido en Santa Cruz en enero de 2005, expresan una verdad: no hay partidos nacionales y tampoco hay líderes políticos nacionales. El MNR, ADN, inclusive la NFR ya no son, por el momento, un referente nacional, no se ve en ellos una propuesta nacional y menos aún una presencia nacional.

El MAS, que trataba de dibujarse como fuerza nacional en

las municipales, en los sucesos de Santa Cruz dio muestra de que todavía no alcanza a serlo.

Hay únicamente líderes regionales, que pueden ser el anticipo de partidos regionales o departamentales. Pero junto a eso hay también una señal de peligro por la emergencia de caudillos locales y localistas, con poco apego a la democracia. Esta ausencia de partidos nacionales es un llamado de atención para la política porque es difícil crear una visión de nación, un horizonte de futuro sin el auxilio de partidos nacionales.

19. Bolivia vive el peligro del localismo; que es mayor sabiendo que esos localismos crecen más en épocas de globalización, pues hay una estrecha relación entre lo global y lo local, no en balde se habla de lo *glocal*. Estamos sentados en el centro de un volcán de peligros, del despliegue de regionalismos exacerbados, de nacionalismos étnicos que prenden mucho más en sociedades donde no hay cultura democrática y donde no hay hábito de tolerancia. Precisamente, Bolivia es un país donde si bien se ha desarrollado un sentimiento antidictadura, no por eso se ha creado una cultura democrática y de tolerancia por el otro, por el diverso, siendo que la diversidad social, cultural, como regional es un gran capital social para la construcción de un país. Los fundamentalismos regionales son los que han causado guerras o las masacres contemporáneas en el mundo: los recuerdos de Rusia, Chechenia, la ex Yugoslavia son el testimonio de estos problemas y deben ser una lección para nosotros.
20. Vivimos una época donde se reafirman las identidades regionales, lo cual es congruente con el desarrollo de la multiculturalidad. Pero junto a eso hay muchas muestras de que todavía no se ha asimilado la necesidad de construir la interculturalidad como espacio de desarrollo de la diversidad. Si bien las modificaciones constitucio-

nales nos declaran como país multicultural, sin embargo, no por ello se ha llegado a desplegar un flujo intercultural de respeto mutuo y de tolerancia entre culturas y regiones distintas. Por el contrario, en América Latina y en otros lugares del mundo, el reconocimiento de las distintas identidades culturales, religiosas o regionales, lamentablemente ha abierto la puertas para fundamentalismos étnicos que son la antesala de muchos actos de violencia racial.

Casi en ningún lugar del mundo donde se han acentuado los fundamentalismos étnicos y regionales se ha logrado hacer una buena articulación entre defensa de la identidad cultural y el respeto de los derechos humanos universales. La tensión entre los particularismos y la existencia de derechos universales no ha sido zanjada.

21. De nuevo Bolivia está ante el desafío de construir la nación, pero ya no la nación del MNR ni la del Estado nacional del 52, que condujo a una construcción fallida. La nueva nación, por la fuerza de las circunstancias políticas, se deberá basar en un Estado autonómico o descentralizado, en el respeto de las identidades y culturas diversas. Pero esa construcción no deberá absolutizar la mirada sólo en los pueblos originarios, borrando su mirada a la mayoría de la población que es urbana y mestiza. La antropología, la sociología, la política y el Estado han eludido observar una realidad que es creciente en el país: a los múltiples mestizos y mestizajes que hay en Bolivia. Santa Cruz, La Paz, Tarija y todos los departamentos son los testigos y la prueba de esos múltiples mestizajes diversos. El corazón de la nueva sociedad parece ser ese mundo mestizo que se ha hecho invisible en estas dos décadas. La razón censal, construida con muchas deficiencias técnicas, no debe ser el argumento para borrar el mestizaje, cuando éste se halla a flor de piel. Una cosa es ser originario, y otra distinta tener ancestros o raíces originarias. Una cosa es ser indígena y otra diferente pro-

venir del mundo indígena. El país debe rediscutir este tema, aunque las posiciones “políticamente correctas” inhiben el tratamiento abierto de estas problemáticas. La visibilización de lo étnico y de los pueblos originarios no debe llevar a fundamentalismos étnicos.

22. Será imposible construir la nación boliviana sin el desarrollo de pactos interregionales, en los cuales no pueden estar fuera los departamentos del eje. Son claves Santa Cruz, Cochabamba, La Paz, así como Tarija y otros departamentos. Durante los veinte años de democracia pactada las reformas políticas se hicieron con base en pactos políticos entre partidos, los más de los cuales eran de carácter nacional. En la hora en que no hay partidos nacionales, en el corto plazo se imponen pactos regionales o departamentales para echar a andar la reforma política. Pero, ¿cómo se representan las regiones? ¿Cómo evitar pactos entre corporativismos regionales? ¿Cómo se capta la voluntad regional sin violentar la institucionalidad democrática? Las respuestas no son fáciles, pero los problemas están ahí, delante nuestro.
23. No se puede eludir que la política y los actores que poseen efecto estatal están predominantemente en las ciudades. Les toca a las clases medias ser más activas en la política y en la creación del nuevo Estado. En estas décadas de democracia las clases medias han ido cediendo mucho su participación en la política, pero la creación de la nueva nación requiere su participación más activa. En estos dos decenios se hizo visible el mundo indígena y campesino, lo cual es un enriquecimiento de la democracia; se visibilizó el municipio rural, lo que implica que hubo democratización política en el país. Pero mientras eso sucedía, las clases medias fueron desapareciendo de la política. Es hora de que ellas retomen su participación en las decisiones sobre la reforma política.

24. Durante más de un siglo La Paz no logró entenderse como región, solamente se comprendió a sí misma como nación. En la hora en que se desarrolla un Estado descentralizado, en el momento cuando la política es fundamentalmente regional, La Paz, sin dejar de pensar en la nación, requiere asimilarse a sí misma como región. No es extraño que en el país haya tarijeñidad o cruceñismo, pero que no exista paceñismo. Los cambios de la política le imponen mirarse como región. Esto no será posible sin la construcción de élite y en estos tiempos se precisa que ésta sea democrática. La Paz ha tenido algunas oligarquías, algunos empresarios, pero ellos no han logrado transformarse en una élite hegemónica que enamore o que convenza a toda la población paceña con un proyecto e ideas para la región. Las oligarquías, los empresarios, los sectores dominantes no tienen vasos comunicantes entre sí. Ni siquiera hay un puente entre el empresariado tradicional y los empresarios mestizos o la burguesía chola; tampoco poseen canales de articulación con los pequeños empresarios y menos aún con los sectores populares. Esa segmentación inhibe e imposibilita una propuesta de región que no sea regionalista.
25. La Paz es un centro político en declive. No puede ser viable con “agendas de octubre” ni con radicalidades que ahuyentan la inversión que puede ser la clave de su desarrollo regional. La radicalidad y el maximalismo paceño tienen un correlato directo o relación estrecha con la salida de la inversión privada, nacional o extranjera, a otras latitudes. Entre más radicalidad haya, más fuga de capital habrá, menos posibilidades de empleos y una menor capacidad de generar poder regional. El maximalismo político y las radicalidades políticas le quitan viabilidad económica a La Paz y de ese modo la conducirán a una pérdida de su poder político.
26. Para comenzar, este lado del país necesita la metropolización de La Paz y El Alto; pero la metropolización no sólo

urbanística o de servicios, sino política y de proyecto común de región. La Paz precisa pensar en la región y no sólo en la nación. Pero requiere apuestas concretas por la unidad nacional, en la cual es importante la voz de los empresarios grandes y chicos de La Paz, de la burguesía de élite y de la burguesía chola. La Paz necesita encarar el futuro con una lógica productiva y no con la lógica suicida del “hasta las últimas consecuencias”. Si no se produce y no se exporta, simplemente no se es viable en el mundo globalizado donde vivimos desde hace décadas.

27. A La Paz le tocó la hora de mirar al norte chileno y al sur peruano. Debe comprender que es la capital de ese occidente extendido; ya no puede pensar la región sólo como una cuestión de dimensión nacional. Su viabilidad, en parte, depende de la formación de ese triángulo. Le toca entender que tiene una ubicación clave para llegar al Pacífico, sabiendo que éste es el “mar ” del futuro. Pero ni La Paz, ni Santa Cruz, ni Tarija harán región con otras naciones, no crearán proyectos compartidos si no hay un Estado nacional fuerte que facilite nuestros contactos internacionales. Se precisa un Estado facilitador de todos esos contactos regionales de los distintos departamentos del país.
28. Pero así como La Paz debe mirar al occidente marítimo, debe entender que es urgente la conexión con su norte, su penetración hacia el norte paceño y boliviano. Es inexplicable que en un siglo de centralismo La Paz no llegue con facilidad a Pando; eso simplemente crea problemas económicos a La Paz y a todo el país. De esa manera, llegando al occidente marítimo y penetrando en el norte del país, La Paz podrá contribuir a los equilibrios regionales que precisa Bolivia. El país no requiere desarrollos desequilibrados, sino avanzar a equidades regionales; en esa medida los impulsos de Santa Cruz y de La Paz son claves para avanzar a un desarrollo nacional equilibrado.

29. En términos del futuro gasífero, La Paz y Bolivia deben saber que Camisea “decidió” estar cerca de Lima y no cerca de Ilo; eso implica conocer que Perú juega a Perú y que Chile juega a Chile porque eso es lo que deben hacer. Pero, paralelamente, Bolivia se olvidó de jugar a Bolivia. Para que Bolivia piense en sus intereses se requiere repensar el tema chileno, se necesita sacarlo de la coraza sentimental que no ha permitido una justa reflexión sobre esa problemática. En esa cuestión no debe haber temor de encararla con dosis más altas de pragmatismo, con menos discursos, con menos dramatismo, pero mirando los intereses bolivianos. La nostalgia patriótica como eje de la reflexión muchas veces, quizás la mayoría, ha favorecido a intereses que no son los bolivianos.
30. Los sucesos de enero de 2005 en Santa Cruz han dejado una huella, una cicatriz entre cambas y collas. Esa cicatriz la generó en parte el Ejecutivo desde antes. Pero la han creado mucho más algunos medios de comunicación, y sectores poco democráticos de uno y de otro lado, que atizaron una guerra verbal entre collas y cambas; quizás han sido muchos medios televisivos, de oriente y occidente, quienes han actuado con poca responsabilidad, conduciendo a generar enconos que no le hacen bien a la nación. Ellos han atizado enfrentamientos sin tener responsabilidad de sus actos ni pensar en los resultados negativos que sus arengas tienen para el país.
- Hay que saber que el enemigo en Bolivia no es el colla ni el cambia; por el contrario, ellos son el capital con el cual cuenta el país. El enemigo es el atraso, la inequidad, la miseria, la falta de democratización, la falta de Estado, el exceso de centralismo, la inoperancia de la administración pública, la corrupción, la falta de producción y de competitividad. Es necesario que sepamos todo esto para salir adelante como país. Si no sucede así, será mucho más complicado el futuro.



Es un camino ciego e irresponsable sembrar enfrentamientos regionales. Nadie es mejor que nadie. No todos deben ser iguales; el reto de las sociedades no es tener poblaciones homogéneas, el desafío es tener tolerancia entre unos y otros, el reto es construir la diversidad. La tolerancia es la semilla de la unidad y es el fermento de la creación de una nueva nación, más descentralizada, más pluri e intercultural, más democrática y más equitativa.

31. Requerimos construir una cultura democrática de tolerancia para generar la nueva nación. En esta tarea tienen un rol vital los medios de comunicación, los partidos, la escuela, el gobierno, la justicia, el Congreso, las ONG, los intelectuales, los dirigentes cívicos. Es decir, todos tenemos la responsabilidad de construir el futuro democrático.

La Paz, febrero de 2005



# Bolivia y sus retos de futuro<sup>4</sup>

---

## Pensar el futuro: la imagen de país

Los bolivianos solemos ahogarnos en la discusión del corto plazo y apenas nos esforzamos por mirar al futuro, por pensar una imagen de nación hacia la cual debamos avanzar. Sin embargo, es necesario superar tal limitación, por muy arraigada que esté, y este libro es, justamente, un esfuerzo colectivo para contribuir al proceso de construcción de esa imagen de país.

El haber pedido a algunos intelectuales bolivianos que asuman el reto de pensar el futuro no es un mero capricho. No lo es porque el país se ha cansado de esperar que los partidos políticos propongan esas visiones de futuro, pues siempre habíamos entendido que una de las funciones básicas de las organizaciones políticas es dibujar el futuro, trazar visiones de país para el largo plazo, bosquejar utopías a las cuales adherirse o que abran un espacio para la polémica; proponer sue-

---

4 Este artículo fue publicado como la introducción del libro *Bolivia: visiones de futuro*, publicado el año 2003 por FES-ILDIS y DFID.

ños con los que se pueda discrepar o a los que se pueda enriquecer. Pero en estos veinte años de vida democrática (1982-2002) hemos adquirido una certeza: los partidos han ido abdicando poco a poco de su papel de pensar y forjar visiones de país. Sentimos que se han dejado ganar por la lógica electoral y que se han convertido en simples máquinas electorales cuya preocupación y ocupación principal es la de procurar el poder por el poder con un frenesí completamente desproporcionado. Pero advertimos además que, al abandonar la formulación de ideas y de propuestas de futuro, los partidos han dejado de ser aquellos preciosos instrumentos didácticos que realizaban –apasionadamente y con convicción casi mística– la tarea de internalizar en la gente el sentido del cambio. Sentimos que al haber perdido esos atributos, los partidos perdieron su fe, su “garra” y su entusiasmo a la hora de buscar objetivos nacionales; es decir, que se les fue debilitando la pasión por la política, entendida como servicio público y como diseño y búsqueda del interés general.

Y si este libro busca proponer algunos retos de futuro, podríamos decir que un desafío primordial para la democracia boliviana es la recuperación de ese papel fundamental de los partidos que consiste en procesar y formular visiones de futuro, generar visiones de país, para que éstas puedan ser apropiadas por los ciudadanos. Adicionalmente, las organizaciones partidarias tienen en sus manos el reto de revalorar la política, de devolverle su sentido de búsqueda del interés general, de lograr que la gente participe en la política como una actividad noble y no como una conspiración para medrar del poder. Estamos convencidos de que los partidos son importantes para la democracia, pero lo son en la medida en que cumplan con sus responsabilidades. Nos hacen falta partidos que se atrevan a formular utopías, que modifiquen sus conductas para que podamos creer en ellos; en fin, partidos que sepan inyectar la mística del futuro en sus militantes y simpatizantes.

Pero para no caer en una postura maniqueísta ni en la tan manida práctica de sacralizar a la sociedad y satanizar a los

partidos, debemos aceptar que el reto de proyectar la mirada hacia el futuro también es un desafío para la sociedad. Hablamos de un reto para las universidades, que no sólo han descuidado la tarea de generar pensamiento, sino que ni siquiera están cumpliendo a plenitud su obligación de formar profesionales con capacidad de incidir en la realidad nacional. Para nadie es un misterio que la universidad –especialmente la pública– es un agujero negro que necesita de una seria reforma institucional para poder responder a las exigencias de una sociedad y de un Estado que se han modificado profundamente. Si bien ese cambio exige el ejercicio de alguna forma de control ciudadano y *accountability* sobre la actividad de la universidad pública, en la orilla de la universidad privada también es necesario emprender muchas transformaciones. Para empezar, la calidad de la mayor parte de estos centros ha sido puesta en duda, así como está en entredicho su capacidad de contribuir a la solución de los problemas nacionales.

El desafío de esbozar el futuro toca también a los empresarios, a los sectores populares, a los profesionales y a los intelectuales, muchos de los cuales, al calor de la lógica de la economía de mercado, operan más como consultores que como generadores de ideas. De igual manera, el reto se extiende a las élites políticas y de la sociedad, que tienen la obligación de ir más allá de los problemas inmediatos y coyunturales. Naturalmente, éstas son apuestas muy complicadas en un país cuya cultura dominante es la del corto plazo y no la de imaginar escenarios de futuro. Quizás el paso inicial radique en admitir que es imperativo buscar visiones de país y de futuro para Bolivia.

### **Un punto de inflexión: oportunidad y riesgo**

El debate conceptual que se ha dado en Bolivia entre los años 2000 y 2002 arribó a un acuerdo importante: el país llega en este año electoral a un punto de inflexión en la trayectoria iniciada entre 1982 –democracia representativa– y 1985 –eco-

nomía de mercado, lanzada con un programa de ajuste estructural-. En efecto, tras veinte años de democracia y diecisiete de ajuste estructural, se sienten los síntomas de agotamiento y de debilitamiento de ambos procesos que, por lo demás, la ciudadanía percibe como una misma cosa. El mencionado punto de inflexión marca la creación de un espacio de oportunidades para avances democráticos y para la superación de algunas limitaciones del ajuste estructural, pero simultáneamente implica el peligro de la inercia que, de seguir sin cambios, puede conducir a más peligros de los que hasta hoy se asoman en el horizonte inmediato, tanto para la democracia como para la economía.

De todas formas, es oportuno señalar que ni el desgaste de la democracia ni el agotamiento del ajuste estructural de la economía son fenómenos exclusivamente bolivianos y, por tanto, debemos evitar aproximarnos a ellos con una mirada provinciana. Al contrario, es preciso entender que nuestro país es parte de un proceso histórico más amplio: en toda América Latina se observa una profunda crisis de los partidos políticos, de la forma partido, junto a un pronunciado déficit de representación de los sistemas políticos y de los sistemas de partidos, estigmatizados por una corrupción generalizada y por la impunidad de los políticos. Estos fenómenos han dado lugar a fuertes movilizaciones contra esos partidos y, lamentablemente, contra el propio sistema democrático. Por otro lado, la constatación de las limitaciones del ajuste estructural también responde a un patrón histórico común a la mayoría de las naciones de la región. Si bien ese modelo permitió lograr estabilizaciones económicas, además de privatizaciones y liberalizaciones del mercado, resultó absolutamente inapropiado para luchar contra la pobreza y, en especial, para lograr la equidad económica y social.

Este desgaste del liberalismo aplicado de manera dogmática en buena parte de los países de nuestra región se vincula a lo que se ha dado en llamar una globalización empobrecedora que, por un lado, abre muchas oportunidades para las nacio-

nes y la gente, pero que, por otro, ha generado fuertes efectos recesivos y empobrecedores en tantas economías latinoamericanas. Conviene recordar que, por sus efectos, la globalización es susceptible de una lectura de marginalización y segmentación social de muchas naciones pobres y de vastos sectores de la población. No en vano la nueva literatura económica –con Sen y Stiglitz a la cabeza– postula la necesidad de pensar el desarrollo de una manera menos dogmática, y en cambio inducen a asociarlo a las ideas de equidad y de libertad.

Nadie se extrañe por la irrupción de los movimientos antiglobalización en Davos, en Sevilla, en Seattle o en Génova. Por el contrario, es natural que las movilizaciones antineoliberales y antiglobalización estén a la orden del día en América Latina; los cacerolazos de la Argentina, las manifestaciones antiprivatización en Arequipa, Perú, y también en Bolivia son casos particulares de un fenómeno global. Empero, el verdadero reto no es el de oponerse sin más a la globalización; ésta es una tendencia –cuyo núcleo implica un salto tecnológico enorme– que nadie puede eludir. No bastan los voluntarismos radicales que proponen no ser parte de la globalización, pues ésta no es sino una suerte de acentuación de la internacionalización de la economía, que redefine el papel de las distintas naciones. Oponerse genéricamente a la globalización –como lo hicieron los movimientos ludditas contra la introducción de la máquina en los albores del capitalismo– no tiene sentido; en cambio, sí posee racionalidad lidiar contra sus efectos empobrecedores, pero descubriendo y utilizando simultáneamente las oportunidades que la globalización abre para la gente y para los países pobres.

Justamente respecto al punto anterior se puede señalar que uno de los retos del país es incorporarse activamente –de acuerdo con su escala y posibilidades– a la sociedad del conocimiento y la información, pues todo individuo o nación que deje de hacerlo, que no se actualice, que no descubra los códigos tecnológicos de la modernidad, simplemente no tiene viabilidad en el futuro. Esto quiere decir que estamos obligados a la asi-

milación del conocimiento y la información, a perder el miedo al salto tecnológico, lo que esencialmente implica que la formación del capital humano alcanza la máxima centralidad en el presente y en el futuro. Por tanto, el esfuerzo del Estado y de la sociedad debe consistir en dar los pasos necesarios para articularse al mundo de la modernidad.

Ciertamente no partimos de cero; no es poco lo logrado por una reforma educativa que ha tenido el acierto de enfatizar la interculturalidad, el bilingüismo y la primacía del aprendizaje sobre la enseñanza, entre otras cosas. Pero aún requiere complementos vitales, pues formar un capital humano para el futuro también implica colocar en el centro del aprendizaje la comprensión de la democracia, la valoración de la producción y lo productivo para insertar al país activamente en el mundo, en vez de limitarnos a abrir nuestro mercado nacional a la economía internacional, sin tener una vía para integrarnos a un mundo más complejo. Pero, claro está, hace falta una educación que impulse actitudes y valores emprendedores para enfrentarnos a un sistema que expulsa del mercado a quienes no demuestran competitividad y dominio de los códigos de la modernidad. No obstante, debemos ser capaces de lograr eso sin renunciar a nuestras raíces étnicas y culturales.

Por otro lado, América Latina y fundamentalmente Bolivia han permanecido cerradas durante casi veinte años al debate sobre el desarrollo y la economía. Nuestro subcontinente ya no produce pensamiento económico como en su momento lo hacían con enjundia la CEPAL y los diversos forjadores de la teoría de la dependencia, pues se ha entendido que la economía sólo debe ocuparse de generar equilibrios en las variables macroeconómicas y se olvida que en realidad se trata de una ciencia para las personas, dirigida a la búsqueda de las libertades de la gente, y cuya tarea básica consiste en engendrar un pensamiento e instrumentos relacionados con las necesidades de la población. Por tanto, otro desafío de futuro es recuperar la economía como ciencia, discutir sus aspectos sustantivos, dejando de lado la fetichización de las variables



macroeconómicas que impidieron oxigenar el debate económico. No se puede hacer economía solamente de manera empírica, operando estabilizaciones con el manual del organismo internacional financiador. Por el contrario, es necesario adentrarse en sus profundidades teóricas e instrumentales para intentar identificar qué caminos seguir o qué vías inventar si la teoría se muestra mezquina a la hora de ofrecer las sendas hacia la libertad.

## **Rebasar el ajuste y rescatar lo productivo**

En 1985, cuando la hiperinflación llegó a la tasa de 22.000%, desestabilizando no sólo la economía, sino la vida de las personas, y causando incertidumbre sobre el futuro y anomia estatal, la estabilización económica era por supuesto una necesidad. Es más, el ajuste estructural podía tener inclusive algo de *sex appeal*, pues la estabilidad tenía sentido para la gente. Empero, en los diecisiete años de aplicación del ajuste, la estabilidad económica resultante ha convivido con la persistencia de la pobreza, a pesar de que ésta, medida según las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), ha disminuido a un 58%. Este dato encierra insultantemente la cruda realidad de un 91% de pobreza rural que es, precisamente, la cifra que con más contundencia avala la existencia de las dos Bolivias: una rural y otra urbana; una plagada de carencias, la otra acomodada. Es la Bolivia de la exclusión la que estalló en rebelión social en abril y septiembre de 2000. Que nadie se asombre por lo que sucedió en las elecciones de 2002, que nadie se azore ante la irrupción del voto de los pobres en favor de los propios pobres. El ajuste ha convivido con la concentración del ingreso nacional en pocas manos y con la incapacidad de generación de equidad económica y social; se ha desplegado junto al silencio de varios años sobre una fuerte exclusión social y política; una exclusión que ahora ha decidido hablar, plantear problemas, mostrar retos y exigir la disminución de las asimetrías sociales y económicas.

A pesar de todo, debemos tener cautela en el análisis de la economía, pues a partir de las experiencias de estos años hemos aprendido algo muy importante: la estabilidad económica es una condición necesaria para impulsar cualquier proyecto de desarrollo, aunque no es condición suficiente para lograr la equidad y una mejor distribución del ingreso. Siendo así, una apuesta de futuro es la de seguir cuidando la estabilidad, mantenerla, evitando caer en el simplismo de creer que por sí sola es la culpable de la inequidad –apenas es un instrumento, no una finalidad–, pero aún más importante es el reto de no convertirla en el objetivo absoluto de la economía; por el contrario, la estabilidad es simplemente un insumo para buscar el desarrollo articulado con la equidad y la disminución de la pobreza. La cautela en el manejo de la economía es entonces un desafío, pues la ausencia de estabilidad implica un futuro peligroso. La experiencia argentina nos ha enseñado que un manejo erróneo de la economía puede devenir en desastres que, como siempre, golpean más a los pobres que a los acomodados. Paralelamente, las experiencias de casi todos los países nos han demostrado que fetichizar la estabilización lleva a resultados como éste: “Las variables macroeconómicas están bien y la gente está mal”.

La noción de equidad y la necesidad de buscarla es una preocupación que no está en el pensamiento de los operadores de política económica, quienes parecen haber sido formados en lecturas economicistas o sesgadas hacia ciertas fuentes de la economía, donde lo sagrado es la estabilidad y lo profano es la equidad. El aparato público carece de una óptica multidisciplinaria para aproximarse a los problemas de los actores sociales; su enfoque unidisciplinario está orientado a observar variables macroeconómicas. Esta evidencia nos muestra que no basta situar en la escena los problemas de la gente, sino que al mismo tiempo éstos sean comprendidos por los políticos y por los responsables de diseñar políticas públicas. El reto es difícil, pero debería estar en la lista de prioridades de la modernización del Estado, de sus cuadros e instituciones.

Si la estabilidad y el ajuste ignoraron a las personas, también hicieron caso omiso de la producción, de lo productivo y de sus actores (los empresarios, los pequeños productores, los campesinos o los artesanos). El énfasis en las variables macroeconómicas condujo a relegar la producción y reparar sólo en cuestiones como los temas fiscales o monetario-financieros, pero este descuido es fatal, pues un país no puede vivir sin producir, sin impulsar sus lógicas productivas, sin dar la importancia necesaria a la generación de valor agregado, sin crear condiciones de despliegue económico de los productores, sean éstos pequeños o grandes, sin importar si producen para el mercado interno o el externo. Así como se cuida la evolución de las variables macroeconómicas, se debe insistir en la revolución tecnológica y competitiva que corresponde a la esfera de la microeconomía, pues sin innovación en la fábrica, en la unidad empresarial, es imposible salir adelante. Ningún país es viable sin empresarios –grandes o pequeños– y en Bolivia tenemos un empresariado débil, que carece de las condiciones para desarrollarse, pero que tampoco ha mostrado la capacidad de innovación ni el empuje necesarios para insertarse en una economía mundial que revoluciona incesantemente la tecnología y la competitividad.

Al descuidarse la producción quedaron desguarnecidos la minería, los hidrocarburos, la industria, la agropecuaria, la pequeña y mediana producción. Durante al menos dos décadas Bolivia no se preguntó cómo insertarse productiva y competitivamente en un mundo en constante renovación tecnológica, y tampoco se cuestionó su modelo de desarrollo marcado por la exportación de materias primas; no se preguntó cuánto daño nos hace el creciente deterioro de los términos del intercambio; no quiso entender que para ser viable en la economía mundial es preciso exportar, pero bienes con valor agregado –productos que incorporen conocimiento–, además de diversificar las exportaciones y los mercados para no depender de un solo producto ni quedar sometidos a un solo mercado. Un país que en veinte años, de 1980 a 2002,

apenas aumentó su exportación de 1.000 a 1.200 millones de dólares no es viable. Tampoco es sostenible una nación que presenta déficit comerciales anuales del orden de los 600 millones de dólares y cuyo desenvolvimiento económico depende, en gran parte, de los recursos de la cooperación internacional, que llegan a un 7% del PIB; es decir, unos 500 millones de dólares, cifra que equivale a casi todo el esfuerzo de inversión pública anual del Estado boliviano.

Si no se asume esas verdades de la economía, está claro que Bolivia no será viable; si no recordamos que la sola explotación de materias primas no nos empujó al desarrollo, no habrá desarrollo sostenible; así nos lo demostró la historia de la plata, de la goma, del estaño, de la coca; así nos lo confirmará en el futuro una producción de grano de soya que no es viable sin valor agregado. Y más importante aún, así sucederá con la experiencia del gas si sólo nos embelesamos con exportar gas natural, sin ningún valor agregado. Es evidente que nos estamos convirtiendo en el corazón energético de América del Sur, pero un corazón que no genera valor agregado no será viable en el tiempo. Es también cierto que podemos jugar un papel excepcional como país articulador del Pacífico con el Atlántico, es verdad que no tenemos que despreciar nuestra geografía, pero es preciso que ella, junto con la geopolítica de la globalización, nos permita entrar en el futuro no sólo como la nación que contacte a otros, sino como una Bolivia que aproveche esa oportunidad para generar industria, para agregar valor y venderlo al extranjero. De ese modo podremos manifestar nuestra presencia en un mundo que expulsa a quienes sólo tienen musculatura para exportar materias primas. Es más, debemos reconocer que las naciones que viven exclusivamente de explotar recursos naturales no renovables no están garantizando la vida de las futuras generaciones; no piensan en el desarrollo sostenible, que es un desafío en el cual todavía no hemos reparado los bolivianos.

La cuestión crucial del gas no radica en cuál será el puer-

to de exportación, si Perú o Chile. Eso es importante, pero aún es más importante saber si estamos dispuestos a repetir la historia, a vender materias primas, siempre sujetas el deterioro de los términos de intercambio, o si estamos decididos a tomar esta materia prima para agregar valor; además, si tenemos la visión de pensar global y sistémicamente en cómo utilizar los efectos multiplicadores del gas para generar una economía que desarrolle sectores productivos con capacidad de crear valor agregado. ¿Por qué el país olvidó que la industria es importante? Pero no una industria a la que se le subsidie ineficiencias, sino una industria que dé saltos tecnológicos, que se atreva a introducir conocimiento e información a su forma de operación.

Exportar valor agregado es un gran desafío, pero no sólo para los grandes exportadores y las grandes empresas transnacionales; la exportación debe ser un reto para todos y es necesario democratizarla, de tal modo que también los pequeños y medianos productores asuman esa apuesta de vender bienes con valor agregado al mercado externo. Pero –y este pero es fundamental– si la exportación es vital, no lo es menos la producción orientada al mercado interno y a cubrir las necesidades de toda nuestra población. La cuestión de si optar por la exportación o por producir para el mercado interno es un falso dilema; la respuesta no es unívoca. Se trata más bien de producir tanto para mercado interno como para el mercado externo, pero en ambos casos cumpliendo la meta de agregar valor, de asumir el salto tecnológico, de internalizar la importancia de la información y el conocimiento para la producción, de incorporar las grandes revoluciones tecnológicas y de la competitividad en la esfera microeconómica de la empresa.

Tampoco debemos caer en falsos dilemas, como el de si se debe privilegiar la producción del oriente o la del occidente, cuando el reto es desarrollar ambas regiones y la verdadera meta consiste también en articular plenamente nuestro mercado interno, tendiendo cada vez más puentes entre el occidente y el oriente, pues es falso que la viabilidad de

este último radique únicamente en los mercados de exportación; los bloqueos de abril y septiembre de 2000 nos mostraron cuán necesario para la producción cruceña es el mercado interno de occidente.

## **Cultura empresarial y amor por la innovación**

Pero todo lo anterior no pasará de ser un clamor en el desierto si no comprendemos que para lograr las metas mencionadas enfrentamos otros desafíos: debemos admitir que no hemos generado una cultura empresarial, de respeto por la productividad, de apego a la eficacia, de amor por la innovación. Lamentablemente la palabra empresario era un adjetivo descalificativo, no un sustantivo para designar positivamente a quienes pueden transformar la realidad desde la producción sin anclarse en la especulación, como algunos quisieron hacerlo. No obstante, también cabe reconocer que en este país hay muchísimos empresarios –más chicos que grandes– con voluntad de innovar, con tenacidad para luchar contra las trabas que pone el propio Estado; hay miles de pequeños productores que intuyen cómo generar valor, miles de empresarios que viven de su sacrificio y que muchas veces tienen capacidad de pelear su lugar en mercados externos. Se trata de reparar en ellos y, de ese modo, recuperar la lógica productiva que se ha ido diluyendo.

No hay razón alguna para pensar sólo en los grandes empresarios; también es preciso tomar en cuenta a todos esos bolivianos capaces de generar su empleo o a aquellos que, sin tener grandes empresas, sostienen el empleo de varias personas. No hay por qué creer que sólo las grandes transnacionales tienen capacidad de innovación, cuando nos consta que varios productores nacionales inventan nuevos productos continuamente, cuando tenemos la certeza de que muchos de ellos no avanzan más simplemente porque el Estado es una traba para el despliegue de sus actividades. En todos estos productores hay elementos para cultivar una cultura em-

presarial que es necesario recuperar, para impulsar así las actividades productivas que den sostenibilidad económica al desarrollo del país.

## **La coca excedentaria y la corresponsabilidad**

Los cocaleros no son narcotraficantes, aunque la coca producida en el Chapare está destinada a la elaboración de cocaína. La coca no fue inventada por el narcotráfico; se cultivaba ancestralmente en suelo boliviano para el consumo tradicional, pero no se la cultivaba en el Chapare sino hasta que ese negocio ilícito le abrió las puertas de su mercado, de un mercado que no nació en Bolivia, sino en Estados Unidos y otros países desarrollados. Es cierto que la pobreza impulsó a mucha gente a cultivar coca excedentaria en el Chapare, pero ésta no es la única explicación de un fenómeno que no puede entenderse sin la existencia de una gran demanda de cocaína en EEUU. Pero ese producto ilícito –la pasta base o el clorhidrato de cocaína– no llega por milagro a sus mercados de consumo; es evidente que existen mafias, grupos o individuos particulares que se incorporan al negocio para impulsar constantemente la producción de coca en el Chapare. Esto quiere decir que en esta región no intervienen solamente los cocaleros y los campesinos pobres, sino también otros agentes que medran con la explotación de los eslabones más débiles de la cadena.

Tampoco debemos pasar por alto que el Estado y la cooperación internacional invirtieron un esfuerzo considerable para mejorar las condiciones de vida en el Chapare (mucho más que en el norte de Potosí, por ejemplo), pero quién puede decir que la calidad de vida en el Chapare es buena cuando la violencia más dura campea ahí, cuando los derechos humanos son violados constantemente tanto por los narcotraficantes como por las fuerzas policiales del Estado e, incluso, por las prácticas autoritarias de algunos sindicatos que se imponen con violencia sobre la voluntad de los ciudadanos. La subsis-

tencia en el Chapare no es vida, pues los ciudadanos ven amenazada su dignidad cada día. Quisiéramos un Chapare sin violencia, pero esto sólo será posible cuando no haya narcotráfico, situación que sólo es imaginable si al narcotráfico no le interesara la coca –cosa poco probable– o si no hubiera demanda de cocaína, lo que resulta difícil en el corto plazo, dada la demanda de esta droga en los países centrales (principalmente EEUU) y en algunas naciones pobres. Otra condición necesaria es que Bolivia pueda ofrecer otras opciones para quienes deciden ir a producir coca en el Chapare, cuestión a la que debemos apuntar como desafío de país.

Pero si EEUU y los países desarrollados están tan interesados en que no se produzca coca excedentaria para la cocaína – si ésta es una de sus líneas estratégicas–, y si a nosotros nos interesa evitar la violencia derivada de la vinculación cocanarcotráfico, entonces está claro que se necesita un esfuerzo de corresponsabilidad para enfrentar el problema. Pero la corresponsabilidad entre países tan desiguales en cuanto a poder económico implica tomar en cuenta esa asimetría. No sería justo que Bolivia pagara una factura elevada por su intento de erradicar la coca si el esfuerzo estadounidense y de los otros países centrales fuera comparativamente menor. La corresponsabilidad en la lucha contra el narcotráfico exige que EEUU asuma el peso que le corresponde en cuanto al apoyo económico a nuestro país; pero no un apoyo que consista únicamente en financiar a sus fuerzas de élite ni se destine exclusivamente a las soluciones militares y de fuerza, sino un verdadero apoyo a nuestro desarrollo económico integral. Nos referimos a algo que vaya más allá de los programas de desarrollo alternativo para el Chapare, pues éstos no tienen muchas posibilidades de éxito, ya que compiten con un producto de alta rentabilidad como es la coca; hablamos de un desarrollo rural intenso en todo el país, de la eliminación de la pobreza en otras zonas, de tal modo que no exista la necesidad de migrar al Chapare.

Esta es nuestra verdad, pero no perdamos de vista que el gobierno de EEUU mantiene una postura de intolerancia y



de elevado dogmatismo en el tema, sobre todo desde el 11 de septiembre de 2001, por lo que tiende a cerrar los ojos y creer solamente en su verdad. Tenemos la certeza de que con ellos no se puede hablar de igual a igual y precisamente por esa razón pensamos que el diálogo no puede ser bilateral; de ahí la necesidad de definir visiones y posiciones compartidas con los países latinoamericanos que sufren a causa del narcotráfico. La apertura del mercado estadounidense a los textiles de los países andinos en el marco del ATPA nos ofrece una lección: debemos negociar conjuntamente; así lo hicieron los países andinos y lograron sensibilizar a la administración de EEUU, que –justo es reconocerlo– dio un paso en la dirección correcta. Sin embargo, no se trata de un problema que afecte exclusivamente a los norteamericanos; los países europeos comparten la preocupación y, por tanto, el desafío consiste en negociar la corresponsabilidad con ellos y no solamente con EEUU.

Pero la coyuntura internacional está marcada por la unipolaridad política y el poder económico-militar está en manos de EEUU, cuyo gobierno ha endurecido un discurso según el cual el terrorismo y el narcotráfico son los flagelos de la actualidad. Esta postura no discrimina matices y pone en el mismo saco a Colombia, Perú y Bolivia junto con otros países donde hay narcotráfico y terrorismo. Teniendo en cuenta que las potencias absolutas pueden usar su poder arbitrariamente, Bolivia debe poner especial cuidado en evitar provocar la aplicación de ese poder excesivo sobre nosotros. No se trata de ser obsecuentes con sus políticas; ese camino nos quita la dignidad y no da resultados prácticos, pero tampoco perdamos la perspectiva: somos un país muy pequeño y dependiente. Indudablemente tenemos la obligación de defender nuestra soberanía, pero debemos hacerlo con sagacidad, con astucia, con madurez, no con una actitud de provocación o prepotencia que no podremos mantener. Aunque el reto de salir del circuito de la coca excedentaria es difícil, debemos asumirlo como país, pero sin que esa meta cargue todos los costos sobre nuestras

espaldas; al contrario, debemos hacerlo repartiendo equitativamente esos costos, impulsando el principio de la corresponsabilidad y tomando en cuenta las asimetrías económicas, de modo que aporten mucho más quienes tienen más.

Lamentablemente la realidad es tozuda: para la ceguera del poder norteamericano, Evo Morales representa coca, cocaína y el fantasma del narcotráfico. Sin embargo, los bolivianos sabemos que este personaje es la expresión de muchas insatisfacciones, por ejemplo: la pobreza, la inequidad, la exclusión social, los excesos del modelo de mercado, la bronca contra las inequidades de la globalización, el rechazo a las limitaciones de un sistema político que alimentó la corrupción y protegió la impunidad. Para defender nuestra comprensión de las cosas no debemos ver a Evo Morales con ojos de coca, sino a la luz de todos los problemas que representa. El reto para nosotros consiste en entender que es necesario vivir sin coca excedentaria, sin narcotráfico, pero con dignidad, sin pobreza y con equidad. Es difícil articular todo eso, pero debemos hacerlo, sin desesperarnos y sin caer en provocaciones que pueden desembocar en la desestabilización de nuestra democracia.

## **La democracia pactada, el germen de una nueva cultura política**

Hace veinte años que recuperamos la democracia o, en sentido más estricto, que iniciamos la construcción de la democracia representativa en Bolivia. En estos años aprendimos que es necesario evitar el empantanamiento de las elecciones presidenciales en el Congreso, pues eso genera inestabilidad política y la historia demostró que situaciones como esa abren paso a soluciones militares. Desde el trauma de la gobernabilidad de la época de la Unidad Democrática y Popular (UDP), entre 1982 y 1985, el país y los partidos aprendieron que no se puede gobernar sin poseer mayorías parlamentarias. En con-

secuencia, Bolivia inició su transición democrática aprendiendo a desarrollar la democracia pactada y a conformar coaliciones de diversos tipos para permitir la gobernabilidad, aun en condiciones difíciles, en las cuales era más cercano el desencuentro que el pacto, como sucedió en 2002. Así pues, esta lógica de concertación que nos ha acompañado desde 1985 es un rasgo positivo de la democracia boliviana; muchos países vecinos no han podido lograrlo, por tanto, nos queda como desafío precautelarlo hacia el futuro, a condición de eliminar los rasgos negativos de la lógica de las coaliciones.

Sin embargo, el desarrollo de la democracia pactada también significó la posibilidad germinal de un cambio en la cultura política: dejar de ver al otro como enemigo y tratarlo simplemente como un adversario en el camino; significó asimismo un pequeño avance en la superación de una cultura basada en el maximalismo político. Esta evolución, repetimos, es germinal, pues en nuestra memoria larga la cultura del enfrentamiento todavía se impone a la del diálogo; aún predomina la cultura de la negación del otro sobre la de la tolerancia, como se pudo advertir fácilmente en 2002: los grandes cambios electorales demostraron que las oligarquías estaban azoradas y poco dispuestas a asimilar a algunos "intrusos" de los sectores populares que comenzaron a copar una democracia que las primeras consideraban suya. Las oligarquías bolivianas todavía no logran digerir los saltos democratizadores producidos en 2002; si antes no habían mirado su país, ahora lo tienen ante sí en expresión multicolor en el Parlamento. Pero, por el otro lado, también es evidente que en la euforia del triunfo varios sectores populares, campesinos o indígenas –junto a sus dirigentes– creyeron que su salto electoral les daba luz verde para negar a los otros, a esos que siempre los habían ignorado. Dado que en ambas caras de la medalla se constata la ausencia de una actitud democrática y de la cultura de la tolerancia, tenemos aquí otra meta de futuro para la sociedad boliviana, pues sobre esta base se podrá construir un futuro inspirado en el diálogo y no en la negación del otro.

## **Una democracia incluyente marcada por la premodernidad**

La construcción de la democracia pactada bebe de dos fuentes: de la modernidad y de la premodernidad, está marcada por signos positivos y negativos, por tanto, no se puede hacer una apología de ella ni desestimarla totalmente. Por un lado, genera la estabilidad política –veinte años significan mucho en nuestra historia– y lo hace merced a la gobernabilidad entendida como la mayoría parlamentaria necesaria para gobernar, la lleva adelante a través del pacto entre partidos para formar coaliciones de gobierno, e incluso la desarrolla por intermedio de los pactos entre oficialismo y oposición para lograr acuerdos de profundización de la democracia.

Una de las facetas más progresistas de la democracia representativa –y de la democracia pactada– es que ha tenido una gran capacidad de inclusión, pues no ha trabado el ingreso de nuevos actores sociales y políticos a la disputa de la política nacional o local. En efecto, en su momento entraron a la arena de la política los movimientos kataristas, luego lo hicieron los migrantes recientes a La Paz, que construyeron su instrumento político, Conciencia de Patria (CONDEPA), encabezado por Carlos Palenque; lo hizo también la burguesía chola o burguesía mestiza al fundar Max Fernández la Unidad Cívica Solidaridad (UCS); también el movimiento ético de los “cabreados” de Juan Del Granado, que fundó el Movimiento Sin Miedo (MSM); y en los últimos tiempos, los cocaleros y otros sectores campesinos liderados por Evo Morales en torno al Movimiento Al Socialismo (MAS), así como los campesinos del occidente del país con el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), dirigido por Felipe Quispe. La democracia boliviana debe atesorar este proceso en el que el descontento frente a la democracia y los partidos tradicionales ha dado lugar a la formación de nuevas organizaciones políticas que al final se han incorporado al sistema de partidos, fortaleciendo la democracia, pues éste es el resultado de

discrepar democráticamente. La meta futura es conservar este tipo de discrepancia incluyente.

Pero, por el otro lado, esa misma democracia pactada dio lugar a la emergencia de fuertes elementos de premodernidad, pues está asociada al incremento del clientelismo, al despliegue más burdo del patrimonialismo estatal, así como al desarrollo de la lógica prebendal en el manejo del poder. En efecto, para la percepción de la gente, la democracia pactada es nada más que reparto de cuotas de poder entre los partidos. Este es uno de los talones de Aquiles de nuestra democracia, por tanto, aquí el sistema político tiene el reto de superar todas esas prácticas que mellan la legitimidad democrática.

## **Construir otras gobernabilidades**

Dos décadas de democracia han enseñado la importancia de contar con mayorías parlamentarias; éstas han marcado en la población la noción de gobernabilidad, pero de una gobernabilidad instrumental, comprendida sólo como una mayoría parlamentaria que deje gobernar al Ejecutivo. No obstante, ese fenómeno ha discurrido de la mano de un hiperpresidencialismo que ha dificultado la cristalización de la división de poderes, pues el Congreso no ha sido más que un apéndice del Ejecutivo, es decir, aunque ha cumplido su labor de legislar, ha postergado su competencia de fiscalizar. Una democracia en la que no haya una verdadera división de poderes – como la boliviana – es aún una democracia frágil. Aun si lo más probable es que en el Parlamento de 2002 el bloque oficialista deba enfrentarse a una oposición numéricamente fuerte, el Poder Legislativo como tal tiene el desafío de ejercer plenamente su función fiscalizadora; y no sólo en esta legislatura, sino de aquí en adelante, para toda la profundización democrática futura.

Pero la gobernabilidad no se limita a su expresión instrumental de mayoría parlamentaria. También implica eficacia y eficiencia en la gestión gubernamental, es decir, gobernanza. Este

reto es crucial y particularmente difícil en un sistema político como el boliviano, marcado por rasgos premodernos, donde el aparato público se administra de manera clientelar, prebendal y con fuertes signos de patrimonialismo. Pero es preciso apuntar que todo gobierno pierde legitimidad cuando su *performance* es magra, pierde credibilidad cuando da señas de ineficiencia. Contar con aplastantes mayorías parlamentarias no es suficiente –el caso de la megacoalición que gobernó entre 1997 y 2002 es una ilustración patética de lo que hablamos–, como tampoco lo es contar con la votación de una alta proporción de la población, pues lo cierto es que cualquier esquema resulta ingobernable si el Ejecutivo da muestras inequívocas de ineficacia e ineficiencia.

Sin embargo, la gobernabilidad no puede ser comprendida sólo como orden construido por el Estado, lo que plantea a los gobiernos un desafío aún más amplio: el de edificar una gobernabilidad democrática, legítima, surgida de una gestión estatal que sea capaz de generar orden sin recurrir exclusivamente a la fuerza, sino al diálogo y a la concertación. Asimismo, la mencionada gobernabilidad legítima puede ser conseguida intentando cumplir por lo menos la oferta electoral, y gobernando con sensibilidad hacia las prioridades y necesidades de la ciudadanía –especialmente las de sus mayorías–, es decir, los problemas por todos conocidos: superar la pobreza, avanzar hacia la equidad, eliminar la exclusión social, desterrar la corrupción, acabar con la impunidad, respetar el Estado de Derecho y los derechos humanos.

Así, la gobernabilidad que el país ha construido en estas dos décadas, limitada a la conformación de las mayorías parlamentarias, resulta insuficiente para generar una democracia sana y de calidad. No queremos decir que ya no sea necesaria. Al contrario, nos consta que es útil, pues no cabe duda de que propicia la estabilidad política y puede reducir la incertidumbre sobre el futuro; veinte años de estabilidad política –algo extraordinario en la historia boliviana– son un testimonio suficiente. Es cierto que la gente identifica la gobernabilidad con el aspect-

to negativo de la democracia pactada: el reparto clientelar y prebendal del poder; sin embargo, cuando esa gobernabilidad no está presente, la propia población la reclama, pues la ausencia de estabilidad política implica incertidumbre sobre el futuro, como la que experimentamos momentáneamente después de las elecciones, pues no tenemos certeza de la formación de coaliciones que aseguren la gobernabilidad.

### **Democracia representativa enriquecida con la participación**

Quisiera referirme a un aspecto paradójico de nuestra democracia: los partidos políticos, elementos clave de la democratización del país y de la construcción de la democracia pactada, curiosamente todavía no han emprendido procesos internos de democratización ni de institucionalización; aún son organizaciones verticales y autoritarias, cuya institucionalidad se basa en el caudillismo.

La gente no se siente representada por los partidos precisamente porque percibe esas conductas negativas en ellos y porque las organizaciones partidarias no se esfuerzan por mantener cercanía con sus representados, lo que genera fuertes déficit de representación en nuestro sistema político. Parecería que la democracia se ha ocupado fundamentalmente de generar un nuevo tejido institucional, pues en estos veinte años hemos sido testigos de una extraordinaria proliferación de nuevas instituciones que tal vez eran necesarias, pero cuya utilidad todavía no comprende la población. Al mismo tiempo, la democracia se ha preocupado de perfeccionar con detalle la cuestión electoral, lo cual es un acierto, pero también es una muestra de que los políticos tienden a percibir la democracia en su mínima expresión – únicamente como el voto para elegir representantes –, olvidando que junto a las instituciones existen actores sociales que han sido postergados porque se partió de una concepción excesivamente formalista de la democracia.

Son justamente los actores los que están haciendo oír su voz para denunciar esas limitaciones de la democracia. No es casual que en estos años se haya situado en el centro del debate la cuestión de la tensión entre representación y participación (de los actores, no de las instituciones). Procedemos, entonces, a anotar otro desafío crucial para la democracia boliviana: cómo incrementar sus elementos participativos en un marco de pluriculturalidad y multiétnicidad y de diversidad de actores y actrices sociales, pero reconociendo que el núcleo de la democracia es la representación y que una democracia es mejor si fortalece simultáneamente a su sociedad, a su sistema político y a la institucionalidad. De la misma manera, una democracia potenciada es la que crea todos los puentes de diálogo entre su sociedad y su sistema político.

No obstante, afirmar que no se ha logrado ningún avance sería falsear la realidad. Si por un lado es cierto que la democracia pactada es básicamente un pacto entre partidos, no por ello han dejado de existir pactos, acuerdos y concertaciones entre el Estado y la sociedad, entre el sistema político y la sociedad. Tal vez el gran laboratorio de la construcción de la esfera pública donde discurre la participación ciudadana dirigida a lograr pactos entre el Estado y la sociedad sea el ámbito local: el municipio y la planificación participativa, mediante la aprobación de los POA y PDM municipales. En efecto, la participación popular abrió la posibilidad de construcción de espacios públicos de encuentro entre sociedad y sistema político en el plano local, adicionalmente constituye un campo de experimentación para la democracia de lo público –enriquecimiento participativo y deliberativo de la democracia representativa–. Con más errores que logros, el Diálogo Nacional de 1997 fue un experimento dirigido en el mismo sentido, en tanto que el Diálogo 2000 –más exitoso que el anterior– contribuyó en la búsqueda de espacios públicos de encuentro entre la sociedad y el sistema político para avanzar hacia una democracia participativa que fortalezca la participación ciudadana y a la vez consolide la institucionalidad de la democracia representativa.



## Cambio y fortalecimiento del sistema de partidos

Uno de los secretos de la democracia pactada y de la democracia representativa construida a lo largo de las últimas dos décadas fue la edificación de un sistema multipartidista moderado, estructurado sobre un trípode básico: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) y la Acción Democrática Nacionalista (ADN), complementado por CONDEPA y UCS. Estos partidos protagonizaron los diversos pactos y coaliciones que han gobernado desde 1985. Quiere decir que la democracia pactada se construyó sobre la base de los llamados partidos tradicionales y otras organizaciones partidarias calificadas como neopopulistas. En las diversas coaliciones participaron también otros partidos de existencia efímera y sin mayor gravitación en el electorado.

Pero las elecciones de 2002 han dibujado una nueva situación que proyecta diversas implicaciones. Por un lado, prácticamente desaparece CONDEPA; se desploman ADN y UCS —planteando serias dudas sobre su futuro—, de modo que los únicos partidos tradicionales que conservan cierta fuerza son el MIR y el MNR. ¿Cuál es el nuevo sistema de partidos que contribuirá a estabilizar la democracia en el futuro? Por el momento podemos hablar de dos partidos (MNR y MIR), de un protopartido (NFR, dado que es más un frente electoral que un partido plenamente organizado e institucionalizado) y de una formación (el MAS) que da la impresión de ser más un sindicato que un partido propiamente dicho. Por tanto, otro desafío de la democracia para garantizar la estabilidad política futura y la consolidación democrática radica en construir un nuevo sistema de partidos. En este sentido, es urgente que la NFR y el MAS se aboquen concienzudamente a la tarea de formarse como partidos, pues la democracia necesita de esas organizaciones como fuerzas partidarias democráticas, a las cuales podrán sumarse otras que tengan mística para hacer propuestas de futuro. Por su parte, a ADN le ha

llegado la hora de definir su porvenir: ligada al ex presidente Jorge Quiroga, o seguir otro camino.

## **De la libertad de prensa al derecho a la información**

La conformación de un nuevo sistema de partidos es crucial, pero de organizaciones con capacidad de proponer visiones de futuro, de identificar las cuestiones más importantes para la sociedad. Es menester que los partidos retomen su papel legítimo de mediación entre el Estado y la sociedad, que es una de sus funciones básicas. Sin embargo, los medios de comunicación masiva ocupan actualmente un lugar tan importante en la política, en la vida cotidiana y en la sociedad, que podríamos decir sin temor a equivocarnos que los *mass media* están arrebatando a los partidos la función de mediación entre el Estado y la sociedad. Los partidos, seriamente desprestigiados en la percepción ciudadana, no pueden apostar al control legal de los medios de comunicación para retomar el papel de mediación. Si pretenden ser el verdadero puente entre la sociedad y el Estado, lo primero que deberían hacer es intentar recuperar su legitimidad perdida, para lo cual deben demostrar que la política es servicio público.

Mientras tanto, los medios de comunicación seguirán definiendo la agenda de política pública y estableciendo –de acuerdo a su óptica, su criterio o sus prejuicios y limitaciones– cuáles son los asuntos de mayor importancia nacional. Para modificar esta situación los partidos deberán experimentar una auténtica modernización. Sin embargo, aun así es imprescindible que la población y el país tengan una postura clara frente a las siguientes cuestiones: si los medios definen la agenda de la política pública, ¿quién define la agenda de los medios en un marco de oligopolización de éstos? También es necesario aclarar cuáles son las conexiones de los medios con la política y con los grupos de interés económico.

Es preciso reconocer que los medios, y en especial los comunicadores, han jugado un papel importante en defensa de la democracia a lo largo de varias décadas (lo han hecho defendiendo la libertad de prensa, que es esencial para la construcción democrática). No obstante, en la actualidad se plantea un reto de mayor envergadura: de lo que se trata ahora es de hacer efectivo y garantizar el derecho de los ciudadanos a la información; éste no es un privilegio gremial, sino un derecho de todos y cada uno de los ciudadanos.

### **El enriquecimiento de la ciudadanía y la participación**

La Revolución de 1952 nos ofreció la construcción del ciudadano, pero la ciudadanía política, comprendida como el derecho a elegir y a ser elegido, sólo se comenzaría a edificar de manera más firme en el periodo 1985-2002, paradójicamente, después de la caída del Estado del 52. Pero aún faltaba mucho camino por recorrer, pues una buena parte de los ciudadanos –sobre todo en los sectores populares, campesinos o indígenas– podía ejercer su derecho a elegir, pero no tenía el pleno derecho a ser elegida. No obstante, poco a poco, en este avance democrático de veinte años, el país pudo ver la incorporación de las polleras al Parlamento, la presencia de un indígena en la Vicepresidencia de la República, así como se acostumbró a mirar gobiernos locales dominados por campesinos en el trópico de Cochabamba y, especialmente, pudo constatar la existencia de un 30% de concejales campesinos e indígenas en todo el país, presentes en la política local como consecuencia de la participación popular. Pero no cabe duda de que el momento culminante de este proceso son las elecciones de 2002, en las que sectores populares, campesinos e indígenas dan lugar a la autorepresentación; no acuden a otros partidos que no sean los suyos en búsqueda de representación, sino que apoyan a sus propias organizaciones, a sus propios líderes, a sus mis-

mos compañeros para que lleguen al Parlamento y, por qué no, a la Presidencia de la República.

El segundo lugar conseguido por Evo Morales como candidato presidencial en 2002, además del segundo lugar en número de senadores y el alto número de diputados, es una muestra clara del avance del proceso democrático en Bolivia, de su capacidad de inclusión política y social, pues junto a la asunción de la autorepresentación se está desplegando el desarrollo de la ciudadanía: el derecho a elegir y a ser elegido se ha hecho efectivo también para los sectores populares. Todo esto fue logrado en un proceso democrático de veinte años o, si se quiere, treinta años después de la irrupción de las ideas kataristas de respeto por la diversidad cultural y social, pero que operaba en un terreno previamente abonado por la Revolución de 1952. Para lograr estas metas no fue necesario acudir a la guerrilla campesina o indígena, ni a la insurrección popular armada, pues esta evolución tuvo lugar dentro de los moldes de una democracia –imperfecta e insuficiente, en la cual perviven rasgos oligárquicos, pero en una democracia con capacidad de dar juego a sus actores sociales–.

Pero es imprescindible seguir profundizando estos avances y uno de los retos inmediatos en este sentido es la preservación de una democracia que, siendo incluyente, tuvo y tiene la capacidad de enriquecer la noción de ciudadanía generando una representación más auténtica de la diversidad social y cultural del país, pues resulta innegable que el Parlamento que juró en agosto de 2002 es una verdadera síntesis de nuestro país. Al contrario, podríamos decir que los parlamentos anteriores –desprovistos de la savia de los sectores populares que hoy ocupan los curules parlamentarios– no eran una auténtica representación de una Bolivia que es muy diversa. La experiencia histórica nos dice que no basta con conquistar la democracia; de lo que se trata es de preservarla, de profundizarla, pero con la cautela de no empujarla al despeñadero en nombre de sueños nostálgicos del retorno de Estados que ya fracasaron, ni en el nombre de sueños que,

como se vio tras la caída del Muro de Berlín, no araban el terreno de la libertad.

Los actores sociales del país han demostrado no sólo su deseo de participar en la democracia representativa, sino, de modo más genérico, su impulso de organizarse para participar en aquello que tenga que ver con su futuro. Este ímpetu participativo es innegablemente un capital social de mucha importancia para nuestro país, pero no es menos cierto que no siempre va acompañado de actitudes propositivas y constructivas, pues parecería manifestarse con más fuerza cuando se trata de oponerse a lo que se considera negativo que cuando se trata de apoyar propuestas de solución. Por tanto, el reto consiste en precautelar una ciudadanía activa y con capacidad de crítica, pero es igualmente esencial construir una ciudadanía con actitud propositiva, tan empeñada en la búsqueda de soluciones como en la identificación de problemas.

Naturalmente, esa ciudadanía activa y propositiva debe disponer de espacios donde desplegar su capacidad de construcción de la democracia, y entendemos que uno de los campos privilegiados para ese efecto es el de la esfera pública. Éste es el lugar de encuentro entre la sociedad y su sistema político –ya sea en el plano local, intermedio o nacional–, en el cual se puede deliberar sobre la democracia, sobre la política pública y sobre las soluciones de los problemas cotidianos de la gente. El avance cualitativo de la participación debe permitir rescatar la política, tanto en su faceta macropolítica (ligada a la cuestión del poder), como en su faceta micropolítica (entendida como el espacio público donde la política se relaciona con la solución de los problemas cotidianos de mujeres y hombres).

Desde esta perspectiva, se puede entender la participación como el esfuerzo de *empoderar* a la sociedad, fortaleciendo paralelamente al sistema político e intentando tender puentes entre ambos para que, a partir de la lógica deliberativa, se construya esa ciudadanía activa con capacidad propositiva para encontrar soluciones mancomunadas para los problemas de la gente y del país en su conjunto.

## Lo pluri-multi con ciudadanía plena

Por otra parte, si nos consta que el país va construyendo la ciudadanía política con dificultad, también es evidente la carencia en cuanto a construcción de ciudadanía económica —el concepto podrá ser criticado desde la ciencia política, pero es necesario incorporarlo—, pues si bien los sujetos tienen derecho a elegir y a ser elegidos, aún no gozan efectivamente del derecho a unas condiciones de vida que garanticen mínimamente su existencia como seres humanos. No basta votar para ser ciudadano en un sentido más amplio, pues la ciudadanía plena no existe si el sujeto no tiene acceso a las condiciones imprescindibles para subsistir. Y está claro que no hay libertad allí donde no se cumple el derecho a la subsistencia. Más aún, la noción de ciudadanía tampoco se ha expandido al respeto de las diferencias culturales, étnicas o de género, de modo que uno de los retos para nuestra democracia es construir una ciudadanía plena, comprendida como el derecho a tener derechos, sean éstos políticos, cívicos, económicos o culturales. El desarrollo de la libertad y de la igualdad, condiciones esenciales de la democracia, se encuentra ahora ante el desafío de la construcción de una ciudadanía plena que, como ya se ha dicho, no se agota en el derecho a elegir y ser elegido.

Sabemos que las transformaciones no se dan de la noche a la mañana, sino dentro de ricos procesos políticos, sociales y culturales. La Revolución de 1952 dio lugar a importantes avances de democratización social, pero amarrada a un modelo que tendía a la homogeneización cultural, de manera que el resultado fuera un sujeto nacional único: el mestizo. Sin embargo, a veinte años de la Revolución nacional surgieron fuertes voces, movimientos político-culturales kataristas que reivindicaban la diferencia, la diversidad social, cultural, regional, el derecho a la diferencia, el derecho de los pueblos originarios a vivir de acuerdo con sus patrones culturales, sin renunciar a su lengua ni a su identidad. A lo largo de este periodo, los movimientos de las tierras bajas nos ense-

ñaron que los aymaras y los quechuas no son los únicos pueblos originarios de Bolivia, y que la diversidad étnico-cultural de nuestro país incluye a los maticos, ayoreos, guaraníes, chiriguano, moxeños, sirionós y otros grupos.

El reconocimiento de la diversidad social, cultural, étnica y política resultante es un rasgo de la postmodernidad, y en esta medida somos contemporáneos del mundo. Gracias a este proceso, la mayor parte (dos tercios) de los bolivianos se reconocen como mestizos. Sin los movimientos de los pueblos originarios, sin su empuje cultural, no se habría podido reconocer el mestizaje y los cholos no nos habríamos admitido a nosotros mismos como portadores de una identidad sustantiva, en vez de seguir cargando con una adjetivación descalificativa. Tampoco se habría hecho visible la diversidad de los cholos y de la burguesía chola, pues en cada una de las distintas regiones y ciudades del país se han formado distintos tipos de mestizos a partir de pueblos originarios diversos que, además, están sujetos a un proceso de mestizaje inevitable, de modo que resulta absurdo hablar de purezas raciales.

Uno de los grandes logros dentro de la democracia representativa es la asunción de la diversidad, la construcción de lo pluri-multi, es decir, el reconocimiento de la pluriculturalidad y de la multiétnicidad que caracteriza al país. Ya sabemos que en casi todas las naciones existe diversidad y que ésta no es una condición exclusiva de los bolivianos, pero lo que sí vale la pena destacar es que la hemos asumido en un proceso pacífico, en el marco de la democracia y no como resultado de una conflagración social, a veces armada, como sucede en otras regiones geográficas.

Pero el haber asumido lo pluri-multi no significa que practiquemos plenamente la interculturalidad. Reconocer que “el otro” es de otra cultura no es lo mismo que llegar a dialogar, a comprender, a intercambiar criterios, valores y costumbres con otras culturas. Todavía tenemos mucho camino por recorrer, pues no basta con reconocer a otras culturas, menos aún si esto se reduce a una banalización folklórica. La consideración por

el otro y el respeto a la otra cultura deben avanzar hacia la creación de condiciones para que esa cultura subsista, generando espacios para su reproducción económica y posibilitando la construcción de ciudadanía económica de sus miembros. Si no hay políticas económicas de apoyo, de impulso a la producción y reproducción económica de aymaras, quechuas, guaraníes y otros pueblos originarios, lo pluri-multi no pasará de ser simplemente un espacio de reconocimiento cultural, que muy bien podría ir de la mano de la extinción de varias culturas. Si no se hace el esfuerzo de impulsar políticas públicas de respeto a costumbres, de desarrollo educativo y cultural, y de protección del hábitat de pueblos originarios y de sectores populares, la pluriculturalidad y multiétnicidad tendrán un avance muy limitado. En fin, si lo pluri-multi no asume el desafío de extenderse hacia la construcción de la ciudadanía plena para todos los bolivianos, entonces, nuestra democracia tendrá demasiadas falencias.

## **Profundizar la reforma del Estado y de la administración pública**

Nadie en su sano juicio se atrevería a negar que en estos veinte años de democracia se han llevado a cabo múltiples reformas estatales. No obstante, hay muchos aspectos de estas reformas han quedado sin discutir ni dilucidar, por ejemplo, si aún es tiempo de hablar de la construcción del Estado nacional o si el reto es simplemente la edificación de un Estado multiétnico y pluricultural; tampoco se ha respondido a la pregunta de para qué reformar el Estado: ¿se trata solamente de profundizar la democracia o la intención es crear un nuevo Estado? Y además, ¿en función de qué tipo de desarrollo? Tenemos la impresión de que ninguna de estas reformas responde a una visión de país o a una visión de desarrollo, y creemos que precisamente por esa razón todas ellas son parciales y carecen de una definición explícita de los nuevos papeles que corresponderían al Estado en



una época dominada por la lógica de mercado. Por tanto, queda como desafío importante plantear una profundización de la reforma del Estado vinculada a una visión global de país, en la cual ese Estado sea un instrumento y a la vez un espacio para el desarrollo de la democracia y la generación de libertad y equidad, que finalmente redunden en la existencia de oportunidades para todos los bolivianos.

Por razones de coherencia, la visión de desarrollo que hubiera orientado la reforma del Estado deberá servir de inspiración para una reforma de la administración pública basada en el principio de que es preciso generar una burocracia de servicio público, de servicio y utilidad para la gente, y no un instrumento de enriquecimiento clientelar y prebendal de los partidos políticos. No basta una modernización tecnológica de la administración pública –que también es necesaria–, sino que es imprescindible un cambio de concepto de la administración encaminado a establecer una institucionalidad pública en la cual se desarrolle la cultura de la rendición de cuentas de todos y cada uno de los funcionarios públicos. En la medida en que se avance hacia procedimientos transparentes, modernos y simplificados, libres de un reglamentarismo excesivo, y se introduzca la *accountability* como cultura cotidiana, será posible disminuir la discrecionalidad que propició la corrupción en el funcionamiento de la administración pública.

## **Profundizar la descentralización**

Si el Estado del pasado estaba marcado por la centralización, nuestra época exige que la democratización vaya de la mano con la descentralización. El reto de la reforma estatal debe ligarse al avance y profundización de la descentralización, claro está, evitando diluir el Estado boliviano en una suma de islas sin articulación entre sí. Pero cada nación debe respetar los procesos que hubiese emprendido anteriormente. La tentación de fundarlo todo de nuevo es un error que impide avanzar;

por el contrario, es un camino seguro hacia los retrocesos. Una de las reformas más importantes del Estado boliviano en las últimas décadas es sin duda la participación popular, que no sólo contribuyó a la descentralización municipal, a una redistribución territorial del ingreso, a crear ciudadanía enfrentando las lógicas corporativas y a volcar la mirada hacia el mundo rural, sino que fue el laboratorio del desarrollo de la democracia de lo público, a través de la facilitación de los procesos de concertación entre la sociedad civil y su sistema político. Pero si bien hay grandes avances, también hay muchos asuntos pendientes. Conviene reconocer que el modelo económico de la participación popular se basa en el redistribucionismo fiscal, en las transferencias del gobierno central a los municipios, pero tal mecanismo tiene límites muy reducidos. El modelo futuro deberá preguntarse cómo dar sostenibilidad fiscal a los municipios, para lo cual es necesario responder a las preguntas que ya han comenzado a plantearse los propios municipios: ¿cómo ser productivos y competitivos para lograr la sostenibilidad?

Pero la descentralización no se limita a la participación popular y al papel de los municipios; quedan demasiadas cuestiones sobre el papel de las instancias intermedias –las prefecturas– y todavía no se ha delimitado con claridad las competencias de municipios, prefecturas y gobierno central. Peor aún: no se ha avanzado nada en cuanto a las competencias concurrentes. Para colmo de males, tampoco está muy claro que debamos seguir este modelo de descentralización basado en la trilogía gobierno central, prefectura, municipio. La propia participación popular ha descubierto que el futuro de los municipios pequeños es muy difícil si éstos no siguen el camino de la mancomunidad; asimismo, se ha verificado que los municipios grandes precisan mecanismos más nítidos de distritación. Por otro lado, si bien es cierto que los comités de vigilancia son un mecanismo potencialmente efectivo para el control social, aún no funcionan como sería deseable.

Es poco probable que los municipios, por sí solos, den una respuesta de sostenibilidad productiva, a no ser que el gobier-

no central emprenda la creación de sostenibilidad del país asumiendo retos productivos. Por su parte, las prefecturas no han cumplido el papel articulador que se les había asignado, aunque no se sabe con precisión si eso se debe a errores de diseño o a problemas administrativos. Tampoco se sabe con certeza si la mancomunidad será el sustituto de la instancia intermedia que hasta ahora no ha funcionado. De cualquier manera, la globalización está acompañada de la localización; el presente y el futuro no sólo serán globales, sino también locales, y es aquí donde el papel futuro del municipio adquiere centralidad.

Sin embargo, el desarrollo local entendido sólo como despliegue municipal no es eficiente para hacer frente a los retos del desarrollo económico y productivo; debe articularse con un desarrollo regional que no se quede encerrado en nuestras fronteras nacionales, pues hablamos también de la creación de espacios económicos que abarcan territorios de varios países. Es más, las cuestiones sobre el desarrollo local y regional deberían ser respondidas desde una perspectiva más amplia que incorpore la integración, ya sea por el lado del MERCOSUR o de la Comunidad Andina de Naciones.

He aquí otro de los desafíos del país: dar una respuesta sobre la profundización de la descentralización, estructurando con destreza los distintos niveles del Estado, otorgando competencias a cada uno de ellos. Pero no es labor que pueda ni deba hacerse con una perspectiva provinciana; por el contrario, debe tomar en cuenta las tendencias mundiales que exigen a los países construir escenarios regionales, porque solamente con mercados ampliados se puede tener viabilidad en un mundo globalizado y regionalizado. No cerremos los ojos: la viabilidad futura de Bolivia depende de la integración con nuestros vecinos.

## **Una cultura democrática y de procesos**

Durante mucho tiempo los bolivianos han mantenido los ojos cerrados cuando se trataba de mirar a los otros bolivia-

nos, de modo que los unos no reconocían a los otros y había sólidas barreras que evitaban el diálogo entre los diferentes grupos, aparte de prejuicios que impedían comprender y aceptar los usos, costumbres y culturas de los demás. Pese a que la cultura boliviana o, con más precisión, las culturas bolivianas se han construido en un esfuerzo por encerrarse en sí mismas, hay ciertos indicios de que esto ha ido cambiando a lo largo de varias décadas, aunque no lo suficiente como para construir una cultura democrática, que sería la base más firme de una sociedad y de un Estado democráticos. Aún predominan las culturas autoritarias, ya se trate de las élites oligárquicas, de los empresarios, de los sindicatos, de los pueblos originarios, de los obreros, de los cholos o de las Fuerzas Armadas, pues todos estos grupos se muestran intolerantes con los demás en menor o mayor medida. Tal vez sea ésta la causa de la desconfianza que no nos permite creer en el “otro” y que nos cierra las posibilidades del diálogo. Si deseamos una democracia sólida, estamos obligados a asumir el desafío de construir una cultura democrática, una cultura de tolerancia y de respeto por el “otro”. Así, el civismo debe ser parte de nuestro cotidiano, en la escuela, en la familia y en todas nuestras relaciones interpersonales.

Así como carecemos de una cultura democrática, tampoco poseemos una cultura de procesos, pues tenemos la manía de querer fundarlo todo de nuevo, de no reconocer lo que hicieron otros antes de nosotros, que es también una forma de no ser democráticos. Pero, como es lógico, esta actitud impide aprovechar cualquier avance positivo logrado en el pasado, rompe la continuidad tan necesaria en algunos casos y consiguientemente retrasa la evolución del país. Así, el reto está claro: generar una cultura de procesos que acepte los beneficios de apoyarse en logros anteriores –rescatando lo rescatable–, pues no podemos darnos el lujo de desperdiciar todo el esfuerzo de los que nos antecedieron. Los sueños y las visiones viables no se realizan de la noche a la mañana, sino más bien dando un paso cada día; esperar toda la vida para

que el sueño se haga realidad instantáneamente puede conducir a invalidar el propio sueño.

En el país hay dos imaginarios que se asocian a la utopía hecha realidad de un solo golpe: uno de ellos es el revolucionario, el de la rebelión social, según el cual basta tomar el poder para que todo cambie como por arte de magia. El otro es el de la ley; muchos creen que basta con cambiar las leyes: qué mejor que modificar la ley de leyes –la Constitución– para que la realidad cambie inmediatamente, como si el articulado modificado fuera un sortilegio. Pero la historia nos enseña que ni la revolución ni la ley transforman el mundo súbitamente; ambas vías son más bien la culminación de procesos madurados gradualmente. Es necesario internalizar estas consideraciones para evitar crear falsas expectativas que al no cumplirse sólo generarían frustración. Asimismo, es imperativo que cada uno acepte el desafío de dar cada día algo de sí para cambiar lo que se quiere transformar, pero esperando frutos también cada día, con la certeza de que esos pequeños logros diarios son los que conducen a las grandes revoluciones que deseamos.

## **Insistir en las inequidades**

Es preciso reconocer que en Bolivia todavía pervive la cultura de la discriminación. Presenta múltiples facetas, pero las más indignantes son la discriminación de género –sí, la pongo en primer lugar deliberadamente– y las étnicas: incluyo aquí a los cholos, que son despreciados por las oligarquías; incluyo también a los jóvenes, a los niños y a los ancianos, al parecer olvidados por la sociedad y aún más por el Estado.

Vivimos en una sociedad patriarcal en la que el machismo es algo cotidiano para todos los sectores y actores sociales, incluidos los pueblos originarios, cuyas actitudes tradicionales de violencia y discriminación contra la mujer a menudo son aún más graves que las de otros segmentos sociales. Lamentablemente, esta realidad no se hace explícita y numerosos enfo-

ques antropológicos –excesivamente condescendientes con el trato vejatorio para la mujer– pretenden justificarlos invocando la defensa de usos y costumbres de los pueblos originarios. Aquí reaparece una dicotomía fundamental: el choque entre lo universal y lo particular, y si deseamos defender la democracia, no cabe duda de que debemos anclarnos en la defensa de derechos humanos universales, como lo son los derechos humanos de las mujeres, ya sea en el Chaco, en toda Bolivia, en Rusia o en Etiopía. La discriminación de género nos plantea el desafío de luchar contra ella a través de acciones afirmativas, así como mediante el diseño de políticas públicas específicas.

Lo anterior es perfectamente válido en lo que se refiere a las discriminaciones étnicas: son necesarias políticas públicas específicas que ayuden a superarlas, máxime si, a pesar de todos los procesos de democratización del país –debidos a la Revolución nacional, a la democracia representativa o a la participación popular– persiste la paradoja señorial zavaletiana, que explica la gran capacidad de reproducción de la oligarquía. No cabe duda de que hubo grandes avances en este campo, pero no es menos cierto que la cultura y las actitudes oligárquicas aún son dominantes en buena parte de las élites bolivianas, que no acaban de entender ni aceptar plenamente el país en el que viven. Tanto es así, que ni siquiera hay lazos fuertes entre los empresarios bolivianos de origen oligárquico y los empresarios de la burguesía chola que, en muchos casos, tienen un peculio mayor que los primeros.

Y si es menester que el Estado formule políticas públicas específicas para la mujer y los grupos étnicos, también es preciso que formule políticas e impulse acciones positivas dirigidas a los jóvenes, los niños y los ancianos. Pero no carguemos todo sobre los hombros del Estado, pues todos los ciudadanos tenemos la obligación de comprender la necesidad de volcar la mirada hacia esos actores sociales discriminados y entender que son parte del capital humano de este país.

## Articular ética y economía, ética y política

La democracia no tendrá futuro si no logra articular la ética con la economía, es decir, si ésta no queda preñada con los signos de la equidad y la libertad. Es hora de retornar a la economía considerada como una ciencia social cuya preocupación esencial es el ser humano. Nos urge superar ese enfoque simplista que reduce la economía a la ciencia de las variables abstractas –sean macroeconómicas o microeconómicas–, y debemos recuperarla como un espacio de reflexión y de búsqueda de opciones de desarrollo *y de equidad* para la gente, para todos los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país.

Pero el camino de la democracia estará plagado de obstáculos si no logra articular la ética con la política. Esto significa volver al fundamento de la política: la búsqueda del interés general, que ha sido suplantada por la búsqueda del interés de unos pocos. También significa no huir de la política, sino recuperarla y revalorarla como una actividad de servicio a la colectividad. Sólo así se podrá contrarrestar la imagen negativa que se ha formado en los últimos tiempos, que la asocia a la corrupción y a la defensa de la impunidad de un sistema político que propició la falta de transparencia. Para impulsar la democracia es necesario hacer política, pero comprendida como un esfuerzo de búsqueda del bien común.

Por último, considero oportuno señalar que ni el ímpetu de la lógica de mercado ni el embate del individualismo podrán impedir la construcción de nuestra/s identidad/es colectiva/s. Si el mercado ha destruido algunos tejidos sociales, el país debe reconstruirlos o generar otros, pero que a diferencia del pasado, crean en una utopía democrática, en el respeto por el “otro”, en el reconocimiento de la diferencia, en la valoración de la diversidad, en el esfuerzo por lograr la tolerancia, en un marco en el cual todos posean oportunidades, en un contexto en el cual se imponga el Es-

tado de Derecho y todos vean respetados sus derechos humanos, para que así estemos orgullosos de vivir en un país multiétnico y pluricultural.

Agosto de 2002



# Concertación y participación



# La pluralidad y diversidad de la participación<sup>1</sup>

---

## Previsiones generales

### No existe el dueño de la verdad

Nadie puede arrogarse el derecho único de definir qué es y qué no es la participación. Así como nadie debería oficiar como la persona, institución u organización que santifica a la que cree que es la participación buena, o que desdén a la que entiende como la participación mala o errónea. Sin embargo, en nuestros países se ha gastado mucho tiem-

---

1 Este artículo fue elaborado con base en la reflexión sobre las ideas y propuestas que se presentan en los distintos trabajos que componen el texto de Carlos Toranzo (coordinador) *Las paradojas de la participación: ¿más Estado o más sociedad?*, La Paz, Diakonía y Oxfam GB, 1999. Pero además procesa muchos conceptos, intuiciones, sensibilidades y apuestas formuladas en el seminario taller Participación Social en la Región Andina, Brasil y Paraguay, que se realizó en la ciudad de Santa Cruz, Bolivia, entre el 28 y 30 de septiembre de 1998, evento en el cual se presentaron y discutieron los textos íntegros de los trabajos. Este artículo fue publicado como la introducción de la obra citada y refleja la lectura individual del autor, no compromete la visión de las entidades que auspician el libro.

po, esfuerzo y palabras para determinar cuál es la posición correcta y cuál la incorrecta.

De hecho, una buena parte de las discusiones sobre la participación no ha dejado de tener un anclaje en ideas maniqueas, de modo tal que quienes se creían ubicados en la orilla correcta del río de la participación podían criticar o negar a quienes desplegaban su experiencia desde otra orilla. Eso niega la creatividad inherente a cualquier proceso de construcción de lo nuevo y podría limitar el despliegue de otras experiencias requeridas por nuestros tiempos, inclusive evitaría la lectura de la realidad y el cambio de ésta, que hacen los sujetos participantes.

Quizás todavía las distintas visiones que existen sobre la participación estén cargadas con esos elementos maniqueos de clasificación entre la buena y la mala participación. Es posible que todavía el análisis y la práctica participativas no se hayan desembarazado de muchos prejuicios sobre la participación. Es probable también que su discusión haya estado demasiado marcada por acercamientos excesivamente ideologizados. Las antinomias o dicotomías falsas entre las cuales se ha ubicado la discusión sobre la participación no han sido el terreno más fértil para oxigenar una reflexión enriquecedora del tema.

La participación no tiene por qué serlo todo, así como tampoco hay que reducirla a la nada. Quizás no se le debe exigir que sea la vía expedita a la transformación social, pero tampoco habría que ensañarse contra ella acusándola de ser el medio para la mantención del estado de cosas. Seguramente se requiere más medida, más ponderación para tratarla, observarla y entenderla.

Así pues, si en el presente texto se encuentran visiones, ideas o algunas intuiciones que permitan superar o posibiliten un ejercicio inicial de rebasar ese maniqueísmo, para alejarse de esa exigencia del todo o nada, entonces se habrá avanzado algo en el camino de la reflexión. Si al menos se contribuye un poco a entender y aceptar que cada quien puede tener su verdad, la

cual con todo derecho no tiene por qué ser idéntica a la concepción del otro; si eso sucede, en esa medida, es posible que exista una actitud democrática para entender los diversos juicios, conceptos, definiciones que tengan los distintos actores sobre la participación. Cada quien tiene derecho a entenderla a su modo y cada quien que trate de comprender al otro seguramente no tendrá que mirar solamente desde sus ojos, sino además deberá hacer el esfuerzo de ponerse los anteojos de los otros para comprender cómo y por qué esos otros definen o sienten la participación de la forma en que la sienten.

### **Las visiones plurales de la participación**

La temática de la participación está ubicada dentro del proceso de construcción de la democracia con todas sus luces y sombras que vivimos en América Latina. Una democracia en la cual la gente pobre y otros grupos sociales que tradicionalmente habían sido excluidos de la participación, por ejemplo, pueblos originarios, jóvenes, gente de la tercera edad, mujeres y otros buscan un lugar donde tener voz y representatividad. Por ello la participación está ubicada en un marco cada vez más plural de actores sociales, políticos e institucionales; sin reconocer esa pluralidad es poco lo que se puede avanzar en la aprehensión del tema, como es reducido lo que se puede avanzar en el camino de reconocimiento democrático de esos actores. El punto de partida de la reflexión deberá ser, entonces, la admisión de esa pluralidad de actores que, de modo inmediato, debe dar lugar a la aceptación de la existencia de diversas visiones respecto de la participación. Frente a actores diversos, y a veces contrapuestos, no es posible la existencia de un solo y único concepto de participación.<sup>2</sup>

---

2 Justamente por esa diversidad de actores y de visiones surge como una tarea fundamental a desarrollar la del conocimiento de las experiencias participativas no sólo dentro de un país, sino de las que se procesan en

En la sociedad existen diversas lógicas,<sup>3</sup> distintos modos de mirar el mundo, por tanto, en materia de participación habrá que admitir que existirá pluralidad de estrategias; no pueden existir caminos uniformes para actores diferenciados, otra cosa es que en la acción de transitar la participación, en la práctica de su despliegue muchos de ellos tengan encuentros, es posible que también de modo conjunto, entre muchos de ellos, le otorguen un sentido a la participación. Pero, así como es probable eso, son también inminentes desencuentros y oposiciones. Cada uno tiene su cadencia, su modalidad de actuar, sus jerarquias, sus costumbres y sus ritmos; este es un punto de partida que debe ser respetado.

Entonces, debe quedar claro que es imposible que haya una definición única, una sola estrategia, un solo camino. Si los actores sociales, políticos e institucionales que están en la base de la participación no son homogéneos ni están estandarizados, menos aún deben estarlo sus visiones y apuestas sobre la participación. Ya demasiados costos han pagado las sociedades que quisieron estandarizarlo todo y no pudieron. Su resultado ha sido magro; en cambio, sí se ha ratificado la diversidad. Seguramente de esta diversidad hay que partir en el tema de la participación.

Pero, claro está, esa diversidad no sólo exige una mirada democrática y plural de la misma, una cultura democrática, sino que sus exigencias van más allá, pues precisa también de pluralismo político, jurídico, de tolerancia hacia los otros, para que las formas de participación que cada quien diseña para sí se expandan. Tan grande y paradójica es la exigencia de respeto por la diversidad, que muchas veces quienes leen la participación o quienes la impulsan desde el Estado o de la sociedad

---

varias naciones. Todavía no poseemos un intercambio fluido de información sobre el tema de la participación, ésta es una tarea pendiente; es necesario conocer la práctica y experiencia del otro para el avance de cada quien.

3 Respecto a esas diversas lógicas, ver los estudios de caso de Paraguay y de Bolivia en *Las paradojas de la participación: ¿más Estado o más sociedad?*

lo hacen, pero con base en sus propios códigos, sin pensar que ellos no siempre son el mejor expediente para desentrañar otros códigos o para impulsar la participación de esos otros.

Una primera enseñanza de esa diversidad, en la cual se mueven las distintas apreciaciones de la participación, conduce a plantear que ésta posee distintos significados, diversas acepciones, por tanto, *quienes deseen comprenderla o impulsarla habrán de tener una idea integral y una perspectiva sistémica de la misma*; los acercamientos parciales, cuando más darán ideas sobre algunas aristas del tema, pero no sobre la totalidad del mismo; es más, tan diversos son los actores que están por detrás de la participación y tan variadas las visiones que poseen que ese reto de la integralidad y de la visión sistémica para aprehenderla es un desafío difícil de cumplir, pues siempre algo puede quedar fuera de la escena analítica.

### ¿Por qué participa la gente?

Para ser consecuentes con la idea de la pluralidad de los actores, deberíamos decir también que cada actor tiene una motivación específica para participar; cada una de esas motivaciones no necesariamente es coincidente con las de los otros actores. El impulso para participar de unos es distinto del de otros; es de suma importancia –para comprender el tema de la participación– conocer detalladamente cuáles son las razones que inducen a la gente a participar. Aunque, tan importante como eso es descubrir también por qué otros actores no participan.<sup>4</sup>

Sea cual fuese la razón que impulse a participar a la gente, dichas razones no pueden ser juzgadas de modo negativo, antes bien, es preciso conocer cómo ellas pueden conectar diversos significados de la participación. Por ejemplo, muchos estudios de caso enseñan que una cantidad importante de gente participa movida por una necesidad de sobrevivencia, para superar sus

---

4 El estudio de caso de Chile justamente enfatiza la temática de quienes no participan o no tienen deseo de participar.

carencias más extremas, a veces lo hacen hasta para recibir un vaso de leche; sin embargo, y esto es lo precioso e importante de la participación, o de algunas modalidades de ella, es que no siempre concluye en ese vaso de leche, sino que puede ser, dependiendo del proceso que se desencadene, el camino al logro de la definición de una identidad o la reafirmación de una identidad preexistente; también puede convertirse un marco de generación de una mejor interlocución con el Estado o, en fin, puede ser el camino a muchas otras cosas más.

Sin embargo, para no quedarse en el mundo de las más grandes abstracciones ni estar sólo atados a la idea de la participación como instrumento del cambio de las relaciones de poder, lo cierto es que se ha detectado que en lo concreto mucha gente participa, en principio, por necesidad, para cubrir sus necesidades básicas, pero esto no quiere decir que ese acto de participación no pueda convertirse, según cómo evolucione, en un camino para mejorar las relaciones de poder, disminuyendo la asimetría que caracteriza a este último.

En otros casos se ha podido comprobar que algunos actores sociales deciden tomar el camino de la participación para desarrollar y reafirmar su identidad,<sup>5</sup> o para profundizarla, intentando convertirse en sujetos de algún proceso social.

Así entonces, pueden haber sentidos muy pragmáticos de la participación, ubicados en terrenos microsociales, así como otras motivaciones de una preocupación de carácter más global, de dimensiones macrosociales o macropolíticas. Sin embargo, y en todo caso, no siempre está negado el contacto entre ese marco micro y macro de la participación. Todo dependerá de los procesos que desencadenen para que esas articulaciones sean posibles.

La lección que da la práctica es que las motivaciones pueden ser las más diversas y diferentes entre sí; es difícil, sino

---

5 Sobre esta temática, ver el estudio de caso de Colombia y Ecuador en *Las paradojas de la participación: ¿más Estado o más sociedad?* En el primero no sólo se reafirma la identidad, sino además se la trata de desarrollar desde una perspectiva de fuerte oposición con el Estado.



imposible, calificar cuál es la mejor o ensayar a apostar cuál es la peor. Es más, no se debería escoger ese camino de valoración que muchas veces contiene muchos prejuicios. Cada una de esas razones de la participación puede conducir a procesos semejantes o diferenciados entre sí. Aquí lo que importa es la sed de avance que posee el actor involucrado y no necesariamente las pretensiones del promotor de la participación que, a veces, no es el actor mismo; y menos aún importa la calificación negativa o benevolente que le dé quien interpreta o lee el proceso de participación. Lo que interesa es la gente, ésa que hace la participación, interesan los conceptos que la gente posee acerca de la participación; son menos importantes quienes elaboran conceptos sobre la participación, aunque es justo reconocer que el trabajo de estos últimos no debe ser despreciado, pero hay que colocarlo en su justa dimensión. Por ello, quizás es aconsejable un retorno a los actores, sin que esto signifique posturas apologéticas ni negadoras de ellos.<sup>6</sup>

## La discusión sobre la participación

### El contexto político y económico modificado

Si son precisos los análisis nacionales respecto a las modificaciones profundas producidas en cada país,<sup>7</sup> es también necesario conocer que el marco general en el que se desenvuelven nuestras naciones, el continente y casi todo el mundo, ha cambiado

---

6 En el seminario de Santa Cruz, al cual hicimos referencia al inicio de este texto, una de las ideas que más fuerza cobró es, precisamente, la necesidad de retornar a los actores y enfatizar la mirada y el análisis de ellos, poniendo detrás de esa preocupación la visión de los promotores de la participación, sean ellos ONG o la propia cooperación internacional, pues habrían sido los que más atención merecieron hasta hoy.

7 En cada uno de los estudios nacionales se da cuenta sobre las transformaciones producidas en cada país, las cuales poseen grandes comunidades entre sí.

totalmente.<sup>8</sup> En los últimos tiempos se ha modificado la presencia de lo popular en la sociedad, es más, existe casi de manera generalizada un proceso de reflujo de los movimientos sociales y de los actores populares, cuando menos de éstos que coparon la historia en las décadas pasadas, en especial del proletariado y de los movimientos sindicales.<sup>9</sup> Pero que haya un reflujo de ellos puede significar también el inicio de una nueva fase de transición caracterizada por el despliegue de nuevos actores que buscan nuevas formas de representatividad y que asumen nuevos retos.

Estamos ante nuevos temas, desafíos y retos. Uno de ellos es el gran desencuentro entre la sociedad y el Estado, quizás por ese hecho una de las cuestiones de la agenda del Estado, de la cooperación internacional y de la propia sociedad es la participación: *para unos participación ciudadana; para otros participación política; para algunos participación social, en fin, para cada quien una participación con un significado distinto, pero participación.* Debido a esa multiplicidad de significados, en el presente texto no hemos optado por uno en especial, sino que nos referimos en general a la participación, si bien eso puede significar poca precisión conceptual, pero, en cambio, es congruente con el objetivo del trabajo que consiste en dar una idea global y no específica sobre el tema. Pero, como es obvio, el análisis y la preocupación están centrados preferentemente en la participación de aquellos grupos sociales que tradicionalmente fueron marginados y excluidos de la participación.

Esa distancia agrandada entre Estado y sociedad se expresa de modo concreto por una alta desafección que siente la gente por los partidos políticos, si bien la población los

---

8 Es una evidencia que ha quedado debilitada la utopía socialista, que se derrumbó el Estado empresario, que no existe más el Estado benefactor, que la economía se ha privatizado, que se expande cada vez más la lógica del mercado, que el proletariado y el sindicalismo ya no son los actores fuertes del pasado. Por el otro lado, se ha generalizado la democracia representativa.

9 El estudio nacional de Perú enfatiza en esta problemática, *op. cit.*

entiende como instrumentos necesarios para la democracia, simultáneamente siente que ellos están lejos de la gente. Pero, a pesar de ese distanciamiento, es llamativo cómo la gente no renuncia a participar.

Lo paradójico de la participación es que ésta es impulsada actualmente en un contexto de reflujo de los actores y de los movimientos populares, pero a su vez, también se ubica en un marco de gestación de nuevos actores. Suena extraño, por decir lo menos, que esta preocupación por la participación se dé en un contexto social donde buena parte de los movimientos sociales, cuando menos los que marcaron la historia pasada, están en franco declive. Importa saber cuánto podrá influir eso en el carácter y destino de la participación, pero a la par, interesa observar qué nuevos actores entran a la escena de la participación, hasta dónde desean llevarla, mediante qué vías, con qué métodos y con qué sensibilidades.

De todas formas, sea cual fuere el contenido que se le quiera dar a la participación, ella parecería ser uno de los objetivos estratégicos de este tiempo; las diferenciaciones radican en el sello que le quieren imprimir los distintos actores sociales o el Estado.

## **Rescatar el pasado**

Es precisa la prevención que expresa que la historia de la participación no comienza en los años ochenta, antes bien, nuestros países poseen una rica tradición participativa; en cada una de nuestras naciones se desarrollaron formas diversas como intensas de participación, en muchos casos a pesar de la existencia de contextos autoritarios del Estado o, inclusive, con la presencia de gobiernos dictatoriales. Los actores que las desarrollaron todavía subsisten y, es más, sobreviven formas de participación que poseen una larga data, así sucede en movimientos campesinos, indígenas, obreros, sindicales, etc.

Esas formas tradicionales de participación no tienen por qué ser negadas u olvidadas de entrada,<sup>10</sup> empero, es cierto que ellas sufrirán modificaciones impactadas por los fenómenos del presente, como cambian también todos los fenómenos y procesos sociales. Las nuevas modalidades de participación surgidas en estas décadas permiten enriquecer un acervo participativo que no partía de cero; es probable y deseable que se abra un camino de encuentro entre esas distintas modalidades de participación, pues cada país, al definir su identidad, rescata su pasado y lo funde en formas nuevas del presente.

## La búsqueda de legitimidad y la reforma del Estado

Muchos analizan que la participación promovida en esta época tiene una alta centralidad estatal o que, en buena medida, es propuesta por éste,<sup>11</sup> desencadenada por él y se produce en un momento de alta hegemonía estatal. Por eso, ella estaría dirigida fundamentalmente a la búsqueda de legitimidad del Estado, es más, se insiste en que su orientación básica es el logro de una gobernabilidad entendida en un sentido instrumental, cuyo objetivo se dirige a evitar conflictos sociales para el Estado desde la lógica de un buen manejo de ingeniería institucional y política. Quiere decir que el Estado, a través de los distintos gobiernos, lo que buscaría con la participación es fortalecer los procesos de gobierno, sin necesariamente construir la sociedad o, si lo hace, lo haría desde el Estado.

Más todavía, esa tendencia a lograr la legitimación del Estado tendría dentro de sí otro objetivo, que es utilizar a la

---

10 En los estudios de caso de Bolivia, Colombia y Paraguay existen referencias expresas a modalidades de participación que no surgieron recientemente, sino que vienen de mucho más atrás, *op. cit.*

11 El análisis nacional de Bolivia insiste en que la participación es fundamentalmente una propuesta estatal sin una actitud clara de dinámica desde los actores. No obstante, el estudio de caso de ese mismo país expresa una ilustración de cómo los actores se pueden apropiar de una oferta estatal para funcionalizarla a la solución de sus propios problemas, *op. cit.*

participación para morigerar los impactos de los ajustes estructurales que se han aplicado en nuestros países.<sup>12</sup>

Si se asume como ciertas todas esas visiones de comprensión de la participación, hay que subrayar que el Estado también ha ingresado en un proceso de reforma política e institucional. Tales reformas son diferenciadas en cada uno de los países: en algunos pudieron realmente desatar la participación social real, en otros, la inhibieron o controlaron; esto quiere decir que la dirección de las reformas depende también del sentido que puedan imprimirle los propios actores sociales. En ciertos países se desplegó la acción de los actores, en otros se petrificó el hiperpresidencialismo. Para algunos casos, las reformas constitucionales se dirigieron conceptualmente hacia la participación, pero a la hora concreta de la aprobación de las leyes reglamentarias, la participación fue eludida.

En ciertos ejemplos la legislación sobre la participación permitió la consolidación de oligarquías regionales o la cooptación de los actores sociales, pero en otros los movimientos sociales se potenciaron con un trabajo independiente del Estado, pero sin negarlo.

No cabe duda de que este tipo de análisis puso en la discusión los temores sobre la estatización de la práctica social,<sup>13</sup> pero simultáneamente para la visión de otros, quizás los menos, aclaró la idea de que el Estado es también un espacio de disputa, por tanto, así la participación haya sido promovida por el Estado y en condiciones asimétricas de poder, no por

---

12 El análisis nacional de Ecuador sigue esta lógica: comprender a la participación como un elemento de legitimación del Estado con el objetivo adicional de convertir en tolerable el ajuste estructural. Pero, curiosamente, el estudio de caso ecuatoriano demuestra cómo las organizaciones de mujeres pueden apropiarse de la participación para el desarrollo de su autoestima, para la formación de esferas públicas para resolver sus problemas y hasta para proyectar las demandas de género a la política nacional, *op. cit.*

13 En el análisis sobre Colombia y la literatura que estudia el mismo, se advierte con más fuerza las precauciones de entender a la participación fundamentalmente como una forma de legitimación del Estado, *op. cit.*

ello puede dejar de ser apropiada por los actores que participan, de manera de lograr la democratización de dicho Estado.

## **Superar el déficit de ciudadanía y enriquecer la democracia**

Una cuestión que posee mucha importancia en la discusión referida a la participación es la relativa a los déficit de ciudadanía que existen en nuestros países o los intentos de crear, desde el Estado, una ciudadanía regulada que no profundice la democracia. Aunque los procesos de democratización y de rescate de la democracia en varios países condujeron a la afirmación de la ciudadanía, eso no implica que se hayan eliminado los rasgos autoritarios del poder ni que se haya desplegado plenamente la ciudadanía. Es más, tal vez se afirmó la ciudadanía política y se reconoció al voto como el mecanismo de definición del poder, pero parecería ser que eso es todavía insuficiente para la gente, dado que la intuición de ésta se dirige a soñar y construir una ciudadanía integral o plena, que incorpore las dimensiones de los derechos económicos, culturales, ambientales, de género,<sup>14</sup> generación, etc. Desde esa perspectiva, la articulación de la participación con la promoción de ciudadanía está enfocada hacia el ensanchamiento de la democracia.

Así entonces, esa construcción de ciudadanía tendría que ir paralelamente a la profundización de la democracia. Los espacios de participación abiertos en los últimos tiempos, así tengan sesgos estatales, si logran ser apropiados por la gente no dejan de ser ámbitos de ampliación y de despliegue de la ciudadanía. Nuevos actores van reconociendo sus derechos y se dirigen a ampliarlos en el mencionado proceso de apropiación de la oferta estatal.

---

14 En especial en los movimientos de mujeres, como sucede en los estudios de caso de Ecuador y Perú, se advierte la preocupación por articular los temas de género, ciudadanía y equidad, *op. cit.*

Quizás sea un reto la necesidad de asociar la participación a una búsqueda de ampliación y de enriquecimiento de la ciudadanía, este desafío no está aún plenamente claro en quienes desarrollan una reflexión y práctica participativas, pero con certeza que un curso posterior de las acciones debería dirigirse hacia eso, de manera de construir una ciudadanía activa o emancipada que sea la clave de la democracia.

### **Entre la institucionalidad y los actores, crear nuevos tejidos sociales**

La participación parecería moverse entre el dilema de fortalecer la construcción institucional planteada por el Estado o potenciar la acción y conformación de actores sociales –nuevos o preexistentes– que sean los sujetos de dicha participación. Quizás el dilema no pueda resolverse planteando un voto en favor o en contra de uno de sus elementos, al contrario, se puede decir que ambos podrían ser apuntalados simultáneamente. Tal vez es erróneo el temor exagerado por la institucionalización de la participación, pero sería equívoca la posición de temer a la construcción y fortalecimiento de actores sociales.

La sed de la institucionalización no tendría que devenir en la invisibilización de los actores reales, sino en el potenciamiento de éstos; otra parte, no todas las acciones de la participación son necesariamente institucionalizables desde la lógica del Estado, por ello debería existir un marco de reconocimiento de las distintas formas no institucionalizadas de participación que despliegan los actores sociales.<sup>15</sup> Esto quiere decir que una comprensión democrática de la participación exige el respeto y apoyo a las formas institucionalizadas y no institucionalizadas que asuma ella.

---

15 El reclamo y recordatorio sobre el reconocimiento de formas de participación no institucionalizada se explica claramente en el estudio nacional de Colombia, *op. cit.*

Por otra parte, los procesos de participación, asumiendo la forma que sea –unos con más bondad que otros– pueden convertirse en procesos de generación de nuevos tejidos sociales o de ratificación de los preexistentes, los mismos que son vitales para la existencia de la gente.<sup>16</sup> En las décadas pasadas algunas modalidades de tejido social permitían el reconocimiento de la identidad de la gente, facilitaban la existencia de sujetos colectivos en los cuales se desplegaba cierta lógica de la solidaridad; en el presente, donde los procesos de avance de la lógica de mercado y de ciudadanización política construyen básicamente sujetos individuales, aislados, en los que domina la lógica del yo individual, se precisa la reconstrucción del tejido social que reafirme ese yo colectivo que es necesario para el rescate de la lógica de solidaridad que surge de él. Esa construcción o reconstrucción del tejido social es necesaria para evitar una presencia exclusiva y única de una lógica de individualización que aísla a los sujetos; es más, la mencionada reconstrucción del tejido social, al generar espacios de despliegue de la solidaridad, permite mejorar las condiciones de vida de los sujetos que participan.

Está claro que unas modalidades de participación serán más útiles que otras para devenir en construcciones de un tejido social que apunte a un fortalecimiento y ampliación de la democracia; por ejemplo, las modalidades clientelares no siempre son el mejor camino para llegar a ese objetivo. En los distintos estudios de caso analizados en este texto, ya sea en el peruano, ecuatoriano, boliviano, colombiano, brasileño o chileno existe un cuidado especial de los actores de no devenir en movimiento clientelar del Estado, sino que su objetivo es otro: no sólo rearticular los tejidos sociales, sino que, en general, se dirigen hacia la construcción y fortalecimiento de los actores.

---

16 Los estudios de caso de Perú y Ecuador son excelentes ejemplos de cómo, mediante la participación, se pueden rearticular tejidos sociales que hagan más tolerable la vida de la gente. En ambos casos, las acciones participativas desplegadas por las mujeres son ejemplos exitosos de la rearticulación del tejido social y del intento de inclusión planteado por los movimientos de mujeres, *op. cit.*



## Nuevas esferas participativas, la formulación de políticas públicas

En el tema de la participación está inmersa la posibilidad de la generación de nuevas esferas públicas, espacio donde la gente se comuniquen entre sí, donde participe en torno a temas u objetivos muy diversos: unos referidos a lógicas macro conectadas con el poder, y otros de una escala más micro que, en principio, no tendrían conexión alguna con esa temática del poder.

Pero esas esferas públicas pueden ser también lugar de encuentro para que la gente participe en la formulación de políticas públicas que no necesariamente deben ser formuladas o propuestas sólo por el Estado, al contrario, movimientos organizados, acciones participativas pueden agendar temas y participar en la formulación de políticas públicas,<sup>17</sup> es más, pueden lograr espacios para participar en la gestión pública de aquello que les interesa. Existen demasiados ejemplos concretos en esta dirección, en especial en la órbita del espacio local, donde muchos actores sociales actúan de manera dinámica, por medio de la planeación participativa, o mediante otros mecanismos, en la formulación, desarrollo y control de las políticas públicas. Un caso especial de lo que señalamos es la participación social en la formulación, aprobación y control social de la puesta en ejecución de presupuestos públicos en la escala local del municipio.

No obstante, en otros casos, la participación de la gente no sólo agendó o influyó en la toma de decisiones en el plano local, sino que pudo hacerlo en el marco nacional, así ha sucedido, por ejemplo, con la aprobación de leyes o las incorporaciones constitucionales referidas a las temáticas de género que han sido “arrancadas” por los movimientos de mujeres en algunos países.<sup>18</sup>

---

17 El estudio de caso sobre Brasil es una ilustración de cómo los actores pueden agendar temas y participar en la formulación de políticas públicas en el ámbito local, incluida la temática presupuestal, *op. cit.*

18 Una ilustración de esta temática verla en el estudio de caso de Ecuador, *op. cit.*

Que muchos opinen que estos casos de participación son peligrosos –nos referimos a los operados en la dimensión local, pues son muy limitados o porque pueden burocratizar la participación, o podrían estatizar a los movimientos sociales– es una muy buena prevención, pero a la par, no hay que dejar de desconocer que ese es un camino real y práctico que han escogido muchos actores sociales para ampliar la ciudadanía. De ese modo desarrollan su práctica y enriquecen su experiencia, ellos saben muy bien que nada está exento de riesgo, pero entienden que los retos hay que tomarlos y no eludirlos.

Es más, muchos lo hacen con tal responsabilidad que entienden que para poseer buenos resultados de su participación se requiere una actitud proactiva y no sólo de negación a lo que propone el Estado; desde esa perspectiva acuden al camino del aprendizaje y de la tecnificación en los campos en los que quieren influir. Y esto es algo que amerita ser reconocido como parte de otra cultura; sin ser valorativos no diremos que de una cultura mejor, sino cuando menos diferente a la prevaleciente en el pasado.<sup>19</sup>

Esa conducta distinta les posibilita una mejor interlocución con el Estado y facilita la fiscalización de los actos de éste; es más, por medio de estas acciones participativas se impulsa lo que es una demanda social mayor: la necesidad de transparencia en el manejo de los fondos públicos. La actitud proactiva normalmente es en favor de los pobres, son ellos quienes tienden a participar en estas modalidades de creación de esferas públicas, pero quizás también esa es una limitación, pues no se extiende a otros sectores de la sociedad.

De todas maneras, en muchos de estos ejemplos de la creación de esferas públicas no deja de haber una idea de repolitización de la actividad pública, dirigida a la generación de procesos sociales que fortalezcan a los actores sociales. Y, por otro lado, quienes se ubican en estas formas de participación reconocen que se

---

19 Sobre la creación de otra cultura, más proactiva por parte de los actores, ver el estudio de caso de Brasil, *op. cit.*

requieren resultados de su participación para que la gente no se desmoralice y no se desmovilice. Esta también es una lección que se debe aprender, pues algunos sectores de la sociedad entienden que no conduce a buen resultado la participación por la participación, si ella no está acompañada de resultados.

## La participación limitada a lo local

En la casi totalidad de los países, la participación, salvando sus limitaciones, es comprendida como un instrumento de mejora o profundización de la democracia en los ámbitos locales; parecería que el espacio local se ha convertido en un laboratorio del ensanchamiento de la democracia. También en casi la mayoría de los países observados los procesos de participación van de la mano, o son la compañía, de los procesos de descentralización, ya sea política o administrativa, los cuales, a pesar de sus límites, son un escenario donde se puede procesar la democratización del Estado.<sup>20</sup>

En muchas naciones hay un despliegue importante de la acción y participación de actores locales en torno a temáticas muy diversas que van desde el plano de la discusión del poder local hasta cuestiones muy micro que tienen que ver con la sobrevivencia de pequeños grupos poblacionales.

En todos estos casos el municipio es normalmente el referente institucional de la participación a escala local; en algunos ejemplos, la participación tiende a movilizar a actores sociales para impulsar la construcción o fortalecimiento de ellos mismos, o para lograr la renovación o innovación institucional; en otros, puede tender a burocratizar a los actores en torno al municipio. Hay de todo en los casos participativos que se despliegan en América Latina, pero lo único que no se puede dejar de lado es que esos procesos existen de manera concreta, ya sea con mayor cercanía al Estado o con mayor influjo de los propios actores.

---

20 Sobre este tema, ver el estudio de caso de Bolivia, *op. cit.*

De todas formas, no dejan de haber críticas profundas que expresan que la participación en el plano local, en especial si su ámbito de acción es muy micro, no tendería a impulsar a los actores sociales, sino que su resultado práctico sería la dispersión de éstos. Esta prevención es necesaria a la hora de pensar o actuar en procesos participativos dimensionados en la escala local.<sup>21</sup>

Sin embargo, el gran tema que surge de esta discusión es que si toda esa potencialidad que parece existir en los casos de participación a escala local puede replicarse en el plano nacional. Uno de los primeros puntos de contacto entre multitud de opiniones es que esa participación que se da en el ámbito local no existe en la dimensión nacional. Es más, se postula que uno de los retos para la participación es también poseer una dimensión y presencia en la escala nacional. Pero otro de los retos consistiría en articular esa participación del nivel local con las dimensiones nacionales, para no dejarla aislada y sin poseer influjos en ámbitos macrosociales y macropolíticos.

De hecho, lo que está implícito en esta discusión es el hecho de que quienes impulsan y promueven la participación, en especial los que lo hacen desde abajo, incluidos los propios actores, no pretenden tener impactos solamente en el plano local o regional, al contrario, su objetivo radica en que esa dinámica local, a veces de actores puntuales, tenga un efecto sobre la propia democratización en el plano nacional. En síntesis, se advierte que no se trata de generar “reservaciones” donde opere la participación, mientras que el contexto nacional continúe siendo no participativo. No tendría demasiado sentido impulsar procesos de ciudadanización en el plano local sin que dicho proceso busque extenderse hacia el ámbito nacional. Pero aunque el objetivo pueda ser claro, de nueva cuenta el reto es buscar las modalidades concretas para que exista esa articulación local y nacional.

---

21 Justamente por la prevalencia de la participación a nivel local o en escala se postula que uno de los retos de la participación es conectar lo local con lo nacional y lo micro con lo macro.

## Participación social y política

Así como se observa que es más patente la participación en el plano local y no en el nacional, de la misma manera se percibe que la participación es, ante todo, social y no política. Si bien es cierto que analíticamente es muy difícil separar lo social de lo político, para efectos de una comprensión más cabal de lo que desarrollamos, entendemos que es preciso diferenciar ambas dimensiones, aunque sepamos que ellas hacen parte de una integralidad.

Hecha esa distinción, es totalmente evidente que la participación posee más sello social que político y económico, quizás sea esa vía, por ejemplo, la que interese más al Estado; en cambio, con certeza que no será ella la que seduzca más a los actores sociales, a pesar de que muchos de ellos ya están embarcados en la participación en su veta social. Por ello, una asignatura pendiente radica, primero, en la articulación de la participación social y política, y, segundo, en el despliegue de un trabajo más intenso en el campo de la participación política y económica.

Aunque suene extraño hablar de participación en el ámbito económico, sin embargo, en muchos casos nacionales es por esa vía que los actores han creado esferas públicas que hacen posible desplegar la participación de los actores mediante acciones destinadas a la intervención en las definiciones de la política pública local, por ejemplo, mediante la formulación y control del presupuesto. Temas de esta naturaleza trascienden lo económico y se extrapolan hacia lo político, pues simultáneamente uno de sus objetivos es articular la ética con la política mediante la búsqueda de la transparencia en el manejo de los recursos públicos y por medio de una lucha contra la corrupción.<sup>22</sup>

---

22 El estudio de caso de Brasil y la propia experiencia de la participación popular en Bolivia son ilustrativas de esta temática, *op. cit.*

## Participación y pobreza

Algo que no podemos despreciar es que muchos actores populares toman a la participación como un instrumento para mejorar sus condiciones de vida, para abatir en algo la pobreza que los domina.

De modo equivalente, ciertas instituciones, por ejemplo ONG o algunas cooperaciones internacionales, entienden también que la participación *puede ser* un camino para disminuir la pobreza y para avanzar hacia la equidad. Unos y otros no dejan de pensar en apoyar la participación como una dinámica que engendra solidaridades sociales, dirigidas básicamente a impulsar la equidad, pero siempre ligándola a una articulación con movimientos sociales y no encabezándolos.

Muchas ONG han comprendido que su rol podría transitar por el apoyo a los procesos participativos y de creación de la ciudadanía de los sectores más excluidos y marginalizados de la sociedad, es decir, que su tarea sería de impulso a la democracia leída desde las necesidades de los de abajo, lo que implica actuar simultáneamente en el campo de la superación de la pobreza. Esta actitud apunta a *fortalecer* a los actores y no a entender que dichas ONG son los sujetos que deben sustituir a los actores sociales. De modo equivalente, algunas cooperaciones internacionales querrían entenderse a sí mismas no sólo como financiadoras, sino como otros actores del cambio de la sociedad.

En unos casos, esa motivación de la sobrevivencia que impulsa a algunos actores a participar *puede estar* más ligada a la ampliación de la democracia, en otros, el énfasis del ensanchamiento de la democracia *puede ser* pequeño o inexistente, pero lo cierto es que la pobreza no deja de impulsar a los sujetos a embarcarse en procesos participativos. La práctica nos da ejemplos que sin tener como norte el cambio de la sociedad, muchos procesos participativos, operados fundamentalmente en escalas locales o micro, han dado como resultado una atenuación de la pobreza de los actores que han desatado una dinámica

participativa. Ese resultado es altamente valorado por la gente, por esa gente real que vive la pobreza; por tanto, no tiene por qué ser menospreciado por quienes miran a la participación como el instrumento de la transformación de la sociedad, aunque está meridianamente nítido que la participación por sí sola, sin un acompañamiento de la voluntad política de la sociedad y del Estado, no podrá ser superada. Está claro también que sería ideal que la pobreza se supere no sólo en la escala micro, sino en el conjunto de la sociedad, pero esto significaría que la sociedad se habría transformado, teniendo como uno de sus ejes de cambio, precisamente, la preocupación por la pobreza y por los pobres de carne y hueso.

## Democracia representativa y democracia participativa

A pesar de todas las deficiencias que posea la democracia representativa, la presencia de ella es un avance en América Latina, en especial comparada con la infinidad de gobiernos autoritarios que marcaron a los sistemas políticos de varios de nuestros países durante muchas décadas. A la par, esa democracia representativa tiene un despliegue muy distinto en cada una de nuestras naciones, en algunas puede ser más “democrática” que en otras; puede ser también más restringida en ciertos contextos nacionales. Pero quizás en todos ellos está ausente una democracia participativa más intensa.<sup>23</sup>

De todas formas, antes de insistir en la democracia participativa, es bueno recalcar que ella no es sustitutiva ni antinómica con la democracia representativa; cuando más la enriquece, le otorga mayor legitimidad. Así entonces, los procesos de participación que se despliegan en varias partes de América Latina pretenden enriquecer y ampliar la democracia repre-

---

23 Prácticamente la totalidad de los análisis nacionales de los distintos países es coincidente cuando apunta esos déficit de participación existentes en las democracias representativas que viven esas naciones, *op. cit.*

sentativa, buscan desarrollar la ciudadanía, otorgándole más signos de una democracia participativa; por ello, el énfasis de asociar la participación social con la participación política o de conectar la participación en el plano local con aquella otra que exista en el ámbito nacional.

Es muy evidente que hay quienes entienden la participación como un instrumento para modificar la realidad y para construir otra sociedad; esas posiciones son tan respetables como las que poseen otros. Pero en el marco de la discusión que prevalece sobre el tema, deseamos insistir que la participación se concibe como un medio para generar una democracia participativa enriquecedora de la democracia representativa y no negadora de ésta. Quizás debido a ello sus críticos la miran con ojos despectivos planteando que la participación es “funcional” a la democracia representativa,<sup>24</sup> como si únicamente devendría en la gestación de una ciudadanía regulada o manipulada por el Estado; no obstante, tampoco debe dejarse de lado que una democracia participativa es cualitativamente superior a cualquier forma autoritaria de existencia del sistema político. En fin, así de contrapuesta es la discusión y debate sobre el tema de la participación; cada quien tiene la libertad de ubicarse en la posición que juzgue más conveniente.

## **El rescate de la cotidianidad, de la subjetividad y de la cultura**

Quizás uno de los aspectos más ricos de la participación, en especial de aquella que se da en la práctica y que todavía no ha sido bien rescatada en el marco conceptual, es que ella no se mueve preferentemente dentro de la lógica general del poder o de los grandes conceptos tradicionales, antes bien,

---

24 En los análisis nacionales de Colombia y Ecuador se percibe un tratamiento más inclinado a esa perspectiva. En cambio, en el análisis nacional de Brasil se apuntan ideas más ligadas al rescate de la participación por la propia gente, *op. cit.*



nos transporta a los temas de la cotidianidad, de la subjetividad, de la cultura y de los imaginarios colectivos.<sup>25</sup> Otorga tal importancia a estas dimensiones de la vida que podríamos decir que invita a entender a éstas también como los grandes conceptos del presente.

La incorporación de temas como la autoestima, el orgullo de participar, el sentido de pertenencia, la reconstrucción de la identidad, la construcción de nuevos imaginarios colectivos, el valor de la cultura, la violencia doméstico-familiar, la importancia de la juventud, el valor de los marginados, las capacidades de los pobres, las culturas de los indígenas, las potencialidades de los cholos y mestizos, las carencias inmediatas, la familia, el reconocimiento por los demás, etc. De hecho, sería falaz hablar de democracia en el presente si no se demanda el respeto de la pluriculturalidad y de la multiétnicidad existente en cada una de nuestras naciones. Y es que América Latina siempre ha vivido inmersa dentro de ese pluri-multi, pero sin admitirlo, sin reconocer sus derechos humanos, económicos o culturales. Esa diversidad es y ha sido parte de una cotidianidad que cerraba sus ojos al reconocimiento de su realidad inmediata.<sup>26</sup>

En fin, ese rescate y puesta en primer plano de la escena de lo cotidiano conduce a humanizar la acción y reflexión de la gente, induce a ver a las personas no como conceptos a modificar, sino como sujetos con los cuales hay que convivir, compartir sueños y acciones, pero colectivamente. Es posible que muchas veces esos sueños no afecten al poder, pero pueden fortalecer la subjetividad de la gente, con lo cual, está claro, esas personas están preparadas para retos mayores.

Los temas de la cotidianidad, de la subjetividad, de la cultura, de los imaginarios colectivos, que habían sido dejados de

---

25 En el estudio nacional sobre Perú se remarca bastante la temática cultural, en tanto que en el de Brasil se apunta con precisión a la problemática de la cotidianidad y otro tanto pasa con el estudio de caso de Ecuador, *op. cit.*

26 Por ejemplo, América Latina convivió en muchos de sus países al lado y conjuntamente con culturas afroamericanas, pero sin reconocerles sus derechos.

lado por las grandes corrientes que impulsaban cambios *objetivos*, son rescatados en muchas prácticas participativas, varias de ellas señaladas como experiencias muy micro, de poco impacto en el marco social global, pero que, sin embargo, no dejan de ser un laboratorio de la integralidad. Muchas veces el resultado de esas prácticas de participación es el propio hecho de participar o la internalización que asume la gente de su derecho a decidir, con lo cual se cubren metas de alta importancia.

El rescate de estas dimensiones es clave para la rearticulación del tejido social, para la construcción de sujetos colectivos que al poseer esa calidad dan como resultado un enriquecimiento de la ciudadanía. Y no se crea que las temáticas de la cotidianidad, de la subjetividad o de la cultura están al margen de la cuestión del poder; tal vez el problema es otro: quizás no hemos avanzado en el campo de articularlas, de modo que esa tarea está todavía pendiente de cumplimiento.

## **El futuro como el reino de la incertidumbre: riesgos y oportunidades**

Una de las pocas ventajas que nos confiere el presente es que el futuro no está predefinido teológicamente. No hay una verdad bíblica sobre cómo será el futuro. Lo único que reina hoy es una fuerte incertidumbre sobre el mañana; está claro que ella se mueve sobre un piso donde la asimetría del poder, de la economía o de la injusticia son insultantes, pero aun así, el futuro no está predefinido.<sup>27</sup> No hay ningún texto, y qué bueno que no lo haya, que sea el libro donde se encierre la verdad sobre el futuro.

Si el futuro no está escrito, tampoco lo está el de la participación. No sabemos si ella sólo convalidará y legitimará al ac-

---

27 Una lectura suelta de la realidad, sin anclajes en posiciones predeterminadas, mirando con mucha confianza el futuro, apostando a utopías viables se encuentra en el estudio nacional sobre Brasil, *op. cit.*

tual Estado o si ella tendrá la fuerza para generar una democracia más amplia, más rica, más equitativa.

Por lo pronto, nos damos cuenta de que si no hay claridad sobre el futuro, tampoco existe mucha nitidez sobre el pasado y el presente; hasta hoy no hemos estudiado, asimilado y comprendido bien todos los procesos participativos con los cuales nos hemos topado. Cuando más, hemos dado cuenta de algunos rasgos parciales de ella, sin avanzar a la integralidad que significa. El debate sobre la participación es aún inicial e insuficiente, quizás estuvo marcado más por los prejuicios que por la necesidad de aprender. Requerimos una apertura de mente y conciencia para debatir más sueltos, con menos percepciones “ideológicas” lo que ha significado y puede significar la participación. No sólo precisamos una visión sistémica para comprenderla, también requerimos una actitud y conducta sistémicas, es decir, dotadas de integralidad, en la vida práctica, para observarla.

Lo más que podemos decir es que ella no debe ser tomada como un dogma del statu quo ni del cambio. Lo único que podemos aseverar es que posee demasiados riesgos y limitaciones, pero simultáneamente también abre diversas oportunidades. Muchas veces, antes que esperar sólo resultados “objetivos” de ella, sería bueno también reparar en los procesos que desencadena.<sup>28</sup>

La Paz, 1999

---

28 El estudio sobre Colombia incide mucho en la necesidad de obtener resultados concretos en los movimientos participativos; caso contrario, la gente podría cansarse y desmoralizarse al no verlos. En cambio, en el estudio de caso de Ecuador se insiste mucho en observar los procesos mismos, esos que han sido desencadenados por la participación, *op. cit.*



# La experiencia boliviana de los diálogos nacionales

---

## **Diálogo Nacional Bolivia hacia el siglo XXI Construir una visión de país**

### **Diálogo 2000 de lucha contra la pobreza**

#### **Introducción**

El presente trabajo tiene por objetivo retratar dos experiencias de diálogos nacionales realizados en Bolivia:

- a) El primero en 1997, denominado Diálogo Nacional Bolivia hacia el siglo XXI, cuya finalidad era construir una visión compartida de país entre los representantes de la sociedad civil, del sistema político y del sistema de partidos; de tal manera que los acuerdos logrados en el proceso de diálogo culminen en la concertación de una política de Estado, la misma que sea la orientadora de la formulación concreta de las políticas gubernamentales.

- b) El segundo en el año 2000, denominado Diálogo 2000 de lucha contra la pobreza, cuya meta, más concreta que la del primer Diálogo de 1997, se dirigía a obtener acuerdos que se convirtieran en insumos para definir la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), que se convirtiera en la orientadora de una política de Estado que de manera concreta se explicita en políticas gubernamentales específicas para el combate contra la pobreza.<sup>29</sup>

Este mismo Diálogo tenía otros objetivos, más específicos aún, por ejemplo, determinar cómo distribuir los recursos del alivio de la deuda externa concedidos por las cooperaciones multi y bilaterales a países altamente endeudados (comúnmente llamados recursos HIPC II), a los que se colocó justamente dentro del denominado programa HIPC II (*Highly Indebted Poor Countries*). Asimismo, determinar quiénes recibirían tales recursos de condonación de la deuda. Por otra parte, concertar cómo se utilizarían y bajo qué mecanismo se realizaría el *accountability* social sobre el uso de los mencionados alivios de la deuda. Para culminar los objetivos concretos, se buscaba una forma de institucionalizar los mecanismos de control social para que la sociedad intervenga contribuyendo a dar transparencia al uso del alivio de la deuda externa.

El presente trabajo se divide en dos partes:

- a) La primera, de carácter más reflexivo, está destinada a ubicar el contexto político del cual surge la necesidad de los procesos de diálogo en Bolivia; asimismo, se dirige a exponer los elementos conceptuales y de contexto que fueron tomados en consideración por los organizadores para

---

29 Cada vez que nos referimos a políticas de Estado, nos remitimos a la siguiente idea: políticas que se mantengan más allá de un periodo gubernamental, por tanto, que no sean sólo de una gestión de gobierno, sino que sean una decisión de Estado y, por otra parte, a políticas que devengan de la concertación entre sociedad civil y su sistema político.

la preparación de los diálogos. Se desarrolla de manera sucinta los siguientes temas: antecedentes políticos del país, destinados a ubicar políticamente al país en el cual se realizaron los procesos de diálogo; antecedentes conceptuales y políticos para el despliegue de procesos de diálogo, con el fin de ubicar cuál fue la necesidad que originó el desarrollo de las concertaciones de 1997 y del año 2000.

- b) La segunda parte posee un carácter más descriptivo, más práctico y operativo, no por ello elude algunos elementos reflexivos cuando ellos son necesarios; está destinada a exponer al lector cómo operaron en la práctica los diálogos. Se toca los siguientes aspectos: origen de la convocatoria, con el objetivo de explicitar las razones concretas que condujeron a su convocatoria; mecanismos de la convocatoria, para visualizar cómo se convocó a los actores de los diálogos; actores participantes, para desarrollar los fundamentos sobre los cuales se basó la decisión de convocar a determinados actores sociales; definición de las reglas de juego, para aclarar las reglas de funcionamiento de cada uno de los diálogos; la agenda, para fundamentar por qué se definió los temas a tratar en esas concertaciones; la mecánica de las negociaciones, para explicar cómo dentro de cada Diálogo se producían las negociaciones; la construcción de los acuerdos, muy ligada a la anterior para concretar cómo se determinaron los acuerdos; el alcance de los acuerdos, para conocer hasta dónde llegan éstos y de qué tipo de acuerdos se trata; corresponsabilidad Estado-sociedad, para aclarar que no se trata de un ejercicio de petición al Estado, sino de espacios de corresponsabilidad entre Estado y sociedad; los acuerdos como insumos para políticas públicas y nuevas leyes, para mostrar el destino o suerte de los acuerdos; enriquecimiento de la institucionalidad y los poderes constituidos, para explicar que los diálogos no son procesos destinados a la generación de poderes paralelos; el destino de los acuerdos, para hacer

su respectivo seguimiento. Por último, un corolario final destinado a aclarar si es posible generar visiones macro a partir de los procesos de diálogo.

## PRIMERA PARTE

### **Antecedentes políticos y conceptuales para la realización de los diálogos**

#### **Antecedentes políticos del país**

##### *Bolivia y el trauma de la gobernabilidad*

Entre los años 1978 y 1985 Bolivia vivió problemas severos de inestabilidad política, es decir, de ingobernabilidad. Finalizada la dictadura del general Hugo Banzer Suárez en 1978, el país trató de iniciar un camino de construcción de una democracia en la cual los partidos políticos sean el centro del sistema político, sustituyendo a las fuerzas militares que durante siete años habían usado el poder negando las normas constitucionales.<sup>30</sup> En esos años, el intento boliviano de crear una democracia representativa basada en un sistema de partidos políticos chocaba contra algunos inconvenientes difíciles de salvar:<sup>31</sup>

- a) Una cultura política de autoritarismos, dirigida a la confrontación, negadora de la concertación, que creía en la lógica de guerra y en el maximalismo para imponer proyectos políticos. Esa cultura antidemocrática estaba adherida en el Estado, en los actores sociales y en los partidos políticos; no en vano analíticamente se ha bautizado a esa cul-

---

30 Sobre el tema, consultar René Mayorga, *Democracia y gobernabilidad. América Latina*, Caracas, Cebem, ILDIS, Nueva Sociedad, 1992.

31 Para profundizar esta temática, consultar Carlos Toranzo, "Bolivia: una década y media de cambios políticos y económicos", en Roberto Bouzas (coordinador), *Realidades nacionales comparadas*, Buenos Aires, Fundación OSDE, 2002.



tura como la correspondiente a la *política en las calles*,<sup>32</sup> la misma que en el fondo subsiste todavía.

- b) La inexistencia de un sistema de partidos en torno al cual pueda edificarse la democracia.
- c) La ausencia de instituciones democráticas y de hábito de respeto hacia ellas.
- d) Carencia de una democracia representativa, con una división clara de poderes.

En los años referidos, en las múltiples elecciones presidenciales ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta de votos para ser elegido Presidente de modo directo a través del voto ciudadano; por tanto, la elección presidencial, de acuerdo a norma constitucional, debía pasar al Congreso. Pero como la lógica de guerra evitaba cualquier tipo de pacto interpartidario, los enfrentamientos entre los partidos políticos condujeron a múltiples empantanamientos que expresaban la imposibilidad de elegir Presidente por voto mayoritario en el Congreso. La incapacidad de los políticos para destrabar la elección presidencial abría espacio continuamente para que los militares repitan sus apariciones destinadas a tomar el poder. Esa fue la historia repetida de ausencia de gobernabilidad hasta 1980, año en el cual tomó el poder una dictadura que no reconocía la elección de Hernán Siles Zuazo como presidente. Tal dictadura dejó la conducción del país en 1982 ante el cerco de la sociedad civil y de la presión internacional.

En 1982 arribó al gobierno el presidente Siles Zuazo, quien había ganado las elecciones en 1980, pero que no pudo acceder al gobierno por el golpe de Estado descrito. El nuevo Presidente tomó el mando con un problema a cuestas: no poseía mayoría en el Parlamento y no logró conformar una coalición

---

32 La conceptualización corresponde a Fernando Calderón en su libro del mismo nombre.

para gobernar. Los tres años de su gobierno, 1982-1985, estuvieron caracterizados por la demostración de que un régimen no puede gobernar si no posee mayoría parlamentaria. Esa ausencia de sintonía entre Ejecutivo y Legislativo durante el gobierno de la Unidad Democrática y Popular dio lugar a hablar del *trauma de gobernabilidad* de la época.<sup>33</sup>

Está claro que ante una situación de falta de gobernabilidad como la descrita, es difícil poner en marcha una política de Estado acordada entre gobierno y sociedad, y menos aún es factible organizar una política que asuma un pacto entre el Estado y la sociedad.

El gobierno de Siles Zuazo recibió todas las demandas acumuladas de una población que no pudo manifestarse durante once años de dictaduras, ese gobierno tuvo que cargar los deseos contenidos de una población que al ver democracia comenzó a hablar y exigir –de manera desmesurada– demandas que ningún gobierno habría podido cumplir. El presidente Siles Zuazo fue cercado por la presión social, aplicó políticas económicas que no eran sostenibles y que dieron lugar a la creación de otro problema severo: el *trauma de la hiperinflación*. En efecto, la alta inflación de los años 1982 a 1984 devino en una hiperinflación de 22.000% en 1985.<sup>34</sup>

Presa de los traumas de la gobernabilidad y de la hiperinflación –expresiones de una profunda crisis política y económica– el gobierno se vio cercado por los actores sociales radicalizados y por todo el sistema de partidos. Con una crisis tan intensa, el presidente Siles Zuazo optó por no utilizar la fuerza; por el contrario, escogió otro camino de solución: la reducción de su periodo de mandato, de cuatro a tres años y la convocatoria a elecciones anticipadas. Aparentemente en 1985 los políticos y la sociedad decidieron dejar atrás la cultura política del maximalismo y buscar una solución que

---

33 Mayorga, *op. cit.*

34 Ver Juan Antonio Morales, *Precios, salarios y política económica durante la alta inflación boliviana de 1982-1985*, La Paz, ILDIS, 1987.

precautele la democracia aceptando la propuesta del presidente Siles Zuazo.

### *El inicio de la lógica de pactos. La conformación de coaliciones*

Asimismo, en 1985 nadie pudo ganar las elecciones con una mayoría absoluta, consecuentemente la elección presidencial volvió a ser encomendada al Parlamento. A diferencia de lo que sucedía antes, el Legislativo no empantanó la elección, votó mayoritariamente por Víctor Paz Estenssoro, del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), quien había salido segundo en las urnas. Pero más todavía, el nuevo gobierno logró conformar una coalición gubernamental que le daba mayoría en el Parlamento, lo hizo gracias a su acuerdo con Acción Democrática Nacionalista (ADN). Este pacto político permite hablar en Bolivia de democracia pactada; a través de ese acuerdo Bolivia comienza a superar el denominado *trauma de gobernabilidad* de la época anterior. La lógica del pacto iniciada en 1985 ha estado presente hasta la conformación del gobierno en el año 2002.

La llamada democracia pactada no solamente fue un mecanismo para elegir Presidente y conformar coaliciones de gobierno, sino que, desde 1991, se transformó en un mecanismo más amplio utilizado por los partidos políticos para profundizar la democracia mediante la suscripción de pactos entre gobierno y oposición, los que habilitaron la aprobación de muchas de las reformas de Estado e institucionales que se produjeron desde que Bolivia recuperó su democracia en 1982.

### *Las limitaciones de la lógica de los pactos*

#### *a) Pactos limitados a los partidos*

Los acuerdos que mencionamos se han realizado exclusivamente entre los partidos políticos entre sí, no han intervenido en ellos los actores sociales o la sociedad civil, consecuen-

temente, la lógica del pacto político no ha servido como mecanismo de empoderamiento de la sociedad. A este hecho se suma el que las más de las reformas económicas, políticas e institucionales se han realizado desde arriba y no siempre fueron discutidas con la sociedad. Por tanto, no debe llamar a extrañeza que la población no sienta como suyas a una buena parte de las reformas.

El pacto del Estado con su sociedad no es algo que el sistema político y el sistema de partidos hayan privilegiado; al contrario, parecería ser que huyen de él, desconfían o no creen en esa forma de enriquecer la democracia y de legitimar las reformas. No obstante, el empoderamiento de la sociedad pasa por poner en agenda pública la necesidad de establecer pactos específicos, entre Estado y sociedad, para generar una visión de país y para superar la pobreza.

#### *b) Falta de pactos económicos*

Los acuerdos en general se han limitado al área de las reformas políticas, estatales e institucionales, de modo que no se ha escudriñado la economía como otro campo propicio para buscar pactos. En general, se ha llevado adelante un proyecto de libre mercado, sin analizar que es en el campo de la economía donde se puede estabilizar a la propia política y a la democracia, mediante la superación de los problemas de gobernabilidad engendrados por la acumulación de pobreza. Si eso no ha sucedido en general en la economía, menos aún se ha dado en el campo de la pobreza, salvo de manera muy parcial, en el último Diálogo Nacional de lucha contra la pobreza realizado el año 2000.<sup>35</sup>

#### *c) Los problemas de la governance. La ausencia de la eficiencia de la gestión*

Es imposible llevar adelante un programa de gobierno si no se tiene una gestión pública transparente y eficiente. Una

---

35 Ver *Conclusiones Diálogo Nacional 2000*, La Paz, mimeo, octubre de 2000.

de las normas de la administración pública boliviana ha sido su falta de eficiencia, pero ese dato estructural está agravado curiosamente por la política de pactos interpartidarios y por la formación de coaliciones que ha surgido como la forma de estabilizar la política.

La formación de coaliciones en el poder ha devenido en un cuoteo o división del Poder Ejecutivo entre los distintos partidos que conforman las coaliciones oficialistas, eso ha dado lugar a un funcionamiento patrimonialista del Estado, al convertir a cada Ministerio o repartición pública en propiedad de un partido. Cada organización, acudiendo al clientelismo político, coloca a sus militantes en los cargos públicos.

El resultado de ese fenómeno es la pérdida de eficiencia del aparato público, mecanismo a través de cual surgen problemas por ineficiencia, por incapacidad de cubrir los programas de gobierno. Esto quiere decir que, si la gobernabilidad se solucionó por la vía de los pactos, por otro lado, hace aguas por medio de la destrucción de la *governance* y del empeoramiento de la eficiencia pública por la partidización del aparato administrativo del Estado.

En el caso boliviano existen mecanismos de fiscalización en ámbitos micro, en los espacios locales municipales, tales mecanismos –cuyo rendimiento no es todavía óptimo– requieren ser reforzados y fortalecidos institucionalmente; pero donde existen vacíos grandes de fiscalización ciudadana es en el plano departamental nacional. En el último Diálogo Nacional 2000 se abrieron algunas posibles hipótesis para caminar hacia la construcción de esos espacios de fiscalización que son todavía inexistentes.

#### *d) Gobernabilidad sin legitimidad*

Uno de los problemas severos de la gobernabilidad es el que surge de la cada vez mayor separación entre la demanda social y la realización de los programas de gobierno que no interpretan las necesidades de la población. Cuando un régi-

men no interpreta las necesidades de sus mandantes, la gobernabilidad suele tornarse en ilegítima y no democrática.<sup>36</sup>

Actualmente, las demandas básicas de las sociedades de los países de América Latina, y de Bolivia en particular, se dirigen hacia la atención de la pobreza, el desempleo y la equidad; por otro lado, también se suma el clamor para enfrentar a la corrupción. Regímenes que no atienden ese tipo de demandas suelen alejarse de la gente y tornarse en ilegítimos. Sin embargo, una cuestión básica para este asunto es la siguiente: no sólo el Estado debe promover y agendar determinadas políticas públicas, sino que es la propia sociedad y los actores sociales los que deben poseer capacidad de proponer políticas públicas y, a la par, ellos pueden o deben agendar algunos temas que les interesen; en caso de no proceder de este modo estaríamos ante situaciones en las que prima una suerte de paternalismo estatal que implica que todo se lo debe esperar del Estado.

No obstante, para que la sociedad civil sea proactiva y proponga políticas públicas, es necesario un empoderamiento de ella, pero más todavía, es preciso lograr que tal fortalecimiento se dirija a que la sociedad empuje a agendar el tema de la pobreza para impulsar a que el Estado exprese esa necesidad, pues en general los gobiernos están más preocupados por temáticas fiscales y monetarias, y no por las cuestiones relativas a la pobreza.

### *El trauma de la hiperinflación y el ajuste estructural*

Ya explicamos que el régimen del presidente Siles Zuazo (1982-1985) tuvo que lidiar con una hiperinflación de 22.000%. El gobierno que lo sucedió, Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), tenía una doble tarea: por un lado, superar el trauma de gobernabilidad y, por otro, vencer a la hiperinflación. El gobierno fue respetuoso del cumplimiento de esta última labor; para hacerlo

---

36 Sobre el tema, ver Carlos Toranzo, "Los desafíos de la representación política", en Opiniones y Análisis, La Paz, Fundemos, 1999.

acudió a un fuerte *shock* estabilizador que fue continuado por el desarrollo de un disciplinado programa de ajuste estructural, punta de lanza para cambiar la política económica y dirigirla hacia la creación de una economía de mercado. En esta materia, Bolivia no fue ningún caso singular, sino que simplemente siguió los signos de los tiempos, pues ya muchos años antes varios países centrales habían comenzado el desmontaje del Estado empresario y habían iniciado agresivos programas de liberalización económica, los mismos que en cascada comenzaron a desplegarse también en los países de América Latina. El proceso de liberalización en Bolivia está íntimamente asociado con la implementación del programa de ajuste estructural, su continuación por medio de las reformas estructurales y posteriormente por las reformas de tercera generación.

El libreto estabilizador y los énfasis del ajuste estructural estuvieron puestos en el logro de los equilibrios macroeconómicos, y en el manejo de las variables fiscales y monetarias; como resultado de estas políticas, Bolivia aprendió a estabilizar sus variables macro y a desarrollar una cuidadosa disciplina fiscal.

Bolivia no sólo estabilizó su economía, sino que con base en ella, y contando con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito, se dirigió a realizar reformas estructurales, a privatizar su economía, a desmontar el Estado empresario y después se enfocó a iniciar reformas de tercera generación. Así, Bolivia cumplió escrupulosamente todo el libreto de reformas y de cambios que le sugirió la cooperación internacional, pero a pesar de haberlo hecho llegó a un resultado paradójico: *la macroeconomía está bien, pero la gente está mal.*<sup>37</sup>

Bolivia no ha avanzado mucho –en estos años de liberalización económica– en la lucha contra la pobreza, el país tiene todavía un 58% de su población en estado de pobreza, con grandes distancias entre el mundo rural y el urbano, pues la pobreza

---

37 Consultar Carlos Jemio; Eduardo Antelo, *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*, La Paz, Cepa, UCB, 2000.

rural alcanza un 90%. Y lo que es peor, el modelo de mercado ha conducido a un crecimiento marcado por una cada vez mayor regresividad de la distribución del ingreso, que conduce a ampliar las brechas entre los ricos y pobres.

No hay duda de que estos años de economía de mercado en Bolivia han combinado dos fenómenos: por un lado, estabilidad macro; por otro, incremento de la marginalidad social, y de la segmentación social y regional. Los distintos gobiernos han centrado su atención exclusivamente en la estabilidad macro, en la atención de variables monetarias y fiscales; en todos esos gobiernos, sus políticos y sus administradores públicos han olvidado el tema de la pobreza y de la equidad. Peor todavía, parecería que la economía se circunscribió a cuestiones meramente instrumentales: estabilizar variables, es decir, que se ha perdido o se ha olvidado la polémica sobre el desarrollo, sobre el destino del país y la suerte de su gente.

### **Antecedentes conceptuales: la necesidad del diálogo para enriquecer la democracia**

#### *Diálogo Nacional Bolivia hacia el siglo XXI*

##### *Elementos políticos fundamentales*

Una prevención que hay que tomar en cuenta en la exposición es la siguiente, buena parte de los antecedentes conceptuales y políticos para la realización del Diálogo Nacional de 1997 es también válida para el Diálogo Nacional 2000.

Ya hemos aclarado que la democracia pactada, la lógica de las coaliciones y la práctica de la concertación política desarrollada en Bolivia desde 1985 se ha circunscrito al ámbito de los partidos, quizás por eso varios críticos del sistema político han planteado la fragilidad de un modelo democrático basado en la exclusividad de la presencia de partidos que no se abren a la participación de la sociedad. Asimismo, ya se ha postulado que



la población boliviana, al no recibir respuestas favorables a sus demandas –disminución de la pobreza, equidad, lucha contra la corrupción y eliminación de la impunidad–, ha apuntado a ver e internalizar las limitaciones de un modelo económico (liberal de mercado) y de un modelo político (democrático liberal) que no los satisface. La crítica societal está dirigida contra las limitaciones de ese modelo económico, pero también va contra un sistema político y de partidos en los cuales ha dejado de creer la población. El diagnóstico era claro en 1997 y lo es todavía en el año 2000, en Bolivia existe una crisis de legitimidad del sistema político y de partidos, las instituciones de la democracia están puestas en observación por la sociedad.

Con base en ese diagnóstico y con iniciativas provenientes de fuera del gobierno, además con la participación de personalidades independientes, en 1997 se organizó el llamado Diálogo Nacional Bolivia hacia el siglo XXI, cuyos objetivos centrales radicaban en:

- a) Enriquecer la democracia representativa con elementos de democracia participativa.
- b) Avanzar a construir una democracia de lo público mediante la creación de esferas públicas de encuentro entre el sistema político y los actores de la sociedad civil.
- c) Superar las limitaciones del sistema político, que sólo dio juego a la presencia de partidos (percibida por la población como partidocracia), para lograr el concurso de la población en la discusión de las políticas públicas.
- d) Generar una ciudadanía activa que junto al Estado tome la responsabilidad de pensar el desarrollo y de impulsar el diseño políticas públicas dirigidas a concretarlo.
- e) Impulsar el reconocimiento mutuo de los actores de la sociedad civil entre sí y de ellos con los actores del sistema político.

- f) Realizar pactos Estado-sociedad para generar una visión de futuro compartida.
- g) Concertar políticas de Estado entre gobierno, oposición y sociedad civil para orientar el desarrollo boliviano; políticas de Estado que sean respetadas por varios regímenes gubernamentales.
- h) Establecer un espacio de participación a la sociedad para que pueda lograr su empoderamiento al proponer políticas públicas.
- i) Generar una cultura de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en la formulación de visiones de país, y en el diseño e implementación de políticas públicas.
- j) Desarrollar un espacio de recreación de la cultura democrática mediante la interlocución entre sistema político y sociedad.
- k) Romper las visiones bilaterales de los actores sociales en su relación de enfrentamiento con el Estado, para trocarlas por una visión compartida de país con los demás actores sociales y, fundamentalmente, con los actores del sistema político.
- l) Generar un espacio de concertación que permita empoderar a la sociedad y que, simultáneamente, devenga en un fortalecimiento del sistema político y de los partidos.<sup>38</sup>

Aunque esos fueron los elementos conceptuales que orientaron la realización del Diálogo Nacional de 1997, se debe plantear que ellos quedaron ratificados como marco teórico y conceptual para la realización del Diálogo Nacional de 2000. Existe

---

38 Consultar *Diálogo Nacional Bolivia hacia el siglo XXI. Informe y conclusiones*, La Paz, octubre, 1997.

una continuidad conceptual entre ambos diálogos, pero, a la par, se suma una autocrítica a las falencias detectadas en el primer proceso de diálogo.

### *Algunas reformas institucionales que facilitan el diálogo*

En los últimos diecisiete años, Bolivia ha realizado más reformas político-institucionales que todas las que se ejecutaron desde 1952 (época de estallido de la Revolución nacional) hasta 1985. Para citar sólo algunas de ellas, digamos que el país cambió de Constitución Política del Estado, reconociendo la pluriculturalidad y multiétnicidad; modificó el Código Penal, aceptando la oralidad de los procesos; asistió a la reforma de pensiones; hizo su reforma educativa congruente con el cambio de Constitución, debido al respeto a la interculturalidad y el desarrollo de la educación bilingüe; aprobó la descentralización administrativa.

Pero junto a todas aplicó una de las reformas más importantes del Estado: la participación popular, que es una suerte de descentralización municipal que amplió el municipio al mundo rural y logró una coparticipación tributaria del 20% de los recursos nacionales en favor de los municipios, con base en un reparto automático y universal, atendiendo al número de población de cada municipio.

Pero, tan importante como eso, la mencionada participación popular se orienta hacia el empoderamiento de la sociedad por medio de la definición participativa de los Planes Operativos Anuales (POA) de cada municipio; en la misma dirección, de promover la participación social, está la exigencia legal para que cada municipio formule, concertadamente con su población, su Plan de Desarrollo Municipal (PDM), con validez para varios años, en los cuales cada POA debe poseer congruencia con esa planificación de término medio del PDM.

Más todavía, saliendo del plano municipal, la participación popular trata de empujar a que los propios departamentos elaboren sus Planes Departamentales de Desarrollo (PDD) para que

en ellos se recojan las distintas planificaciones municipales, de manera que haya cierta articulación entre municipio y departamento.<sup>39</sup> Así como en el ejercicio municipal, en la planificación departamental se promueve también la participación de la sociedad en la formulación de esos planes, esto quiere decir que la participación popular ya promueve e impulsa procesos de diálogo entre el sistema político local y la sociedad civil territorial, con el propósito de efectuar concertaciones para definir los planes anuales de cada municipio, sus planes multianuales (PDM), y opera del mismo modo, buscando concertaciones más agregadas en el nivel departamental (PDD) para la formulación de planes de desarrollo departamentales.

Por otra parte, la participación popular no sólo impulsa la intervención social en la definición de los planes participativos, sino que apuesta al desarrollo del control social para el cumplimiento de esos planes mediante la elección de comités de vigilancia surgidos de la sociedad, los cuales están encargados de velar por el cumplimiento de lo que se planificó concertadamente entre gobiernos municipales y las respectivas sociedades civiles territoriales.

Todos los contenidos de la participación popular son elementos de creación de ciudadanía, de empoderamiento de actores sociales, de impulso de la capacidad de la sociedad para incidir en la planificación de las actividades de su municipio. La experiencia boliviana en esta materia es muy rica, en especial en los municipios rurales donde ha prendido más la reforma. El ejercicio de planificación participativa ha sido muy positivo en la definición de lo que desean los municipios, es decir, en el campo de introducir la opinión de la sociedad como un insumo para la definición de la política pública en el espacio local-municipal. En el lado de las labores de fiscalización desde el Comité de Vigilancia hay todavía muchas falencias, se requieren fuertes modificacio-

---

39 Consultar Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, *Participación popular. Una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-1997*, La Paz, 1998.

nes para convertir en operativo ese mecanismo de la fiscalización social, pero el principio está introducido y la puesta en práctica precisa enriquecimientos y modificaciones.

Todos los elementos descritos de la operación de la participación popular reflejan la existencia de procesos de diálogo en los ámbitos locales; es justamente con base en ellos, rescatándolos, –en especial en el Diálogo 2000– como se pudo tomar el reto de desarrollar los dos procesos de diálogo que se explican en este ensayo. Esto quiere decir que los diálogos se acoplan a procesos ya existentes, los desarrollan y toman el reto de llevarlos a niveles más agregados, en especial al ámbito nacional.

### *El Diálogo Nacional de 1997 no responde a condicionamientos internacionales*

Una cuestión que se debe puntualizar es la referida a que la realización del Diálogo Nacional de 1997, en el que se buscaba definir una visión de país, no estaba supeditado a ninguna condición externa o a cualquier exigencia de la cooperación internacional. Es más bien un producto de las condiciones del desarrollo interno de la política y de la democracia en Bolivia. Es imprescindible esta aclaración, pues en buena medida muchos diálogos producidos en algunos países, en especial los articulados con el proceso de alivio de la deuda externa (HIPC II), tienen que ver con exigencias internacionales para aprobar las mencionadas condonaciones de deuda externa. Es más, el Diálogo Nacional de 1997 producido en Bolivia, más otras experiencias de procesos de concertación, inducen a organismos de cooperación, como el Banco Mundial, a impulsar procesos participativos para que éstos puedan impulsar el desarrollo y aprobación de políticas públicas participativas.

### *Diálogo 2000 de lucha contra la pobreza*

En rigor, la totalidad de los elementos conceptuales que sirvieron de base al Diálogo de 1997 fueron recuperados para el

nuevo Diálogo 2000, pero debemos destacar la aclaración, enriquecimiento o incorporación de nuevos elementos.

*Una democracia incompleta y con sed de más participación*

En las justificaciones reales y conceptuales para la realización del Diálogo Nacional de 1997, ya planteamos los déficit de legitimidad y de representación del sistema político y de su sistema de partidos, por tanto, es una constante en la percepción de la gente la necesidad de enriquecer la democracia representativa con elementos de una democracia participativa que no niegue a la primera; en esa línea, es crucial la construcción de la democracia de lo público, facilitando el despliegue de esferas públicas de encuentro entre la sociedad y su sistema político para que entre ambos logren acuerdos para la formulación de políticas públicas que se orienten al desarrollo y, especialmente, a la lucha contra la pobreza.

*Desarrollo de una cultura democrática, donde la deliberación sea tomada como fuerza de los pobres*

En los diseñadores del diálogo, como consecuencia de una constante presencia del tema en la población, surge la necesidad de explicitar la temática de la deliberación como una fuerza de los pobres, donde éstos puedan poseer un papel más activo en el desarrollo de la democracia. Empero, una deliberación que busque constantemente el puente de relacionamiento de la sociedad con su sistema político.

*Desarrollar una cultura de la deliberación participativa para la formulación de las políticas públicas. De lucha contra la pobreza*

Para el caso de este diálogo, esa deliberación participativa está dirigida a objetivos específicos, a contribuir en la formulación de políticas públicas, a escala nacional, que alivianen la situación de pobreza y de inequidad en la que está sumida la mayoría de la población.

Desarrollo de ciudadanía y de impulso del capital social propositivo, dirigido a la lucha contra la pobreza, con responsabilidad en esta labor.

El proceso de diálogo es concebido como un instrumento para impulsar la construcción de ciudadanía de la población, pero simultáneamente para recuperar el capital social existente en el país, así como para impulsar el desarrollo de dicho capital social, pero con características propositivas, de búsqueda de soluciones, de hallazgo de respuestas para los problemas y además de desarrollo de compromiso compartido con el Estado para enfrentar las temáticas referidas a la lucha contra la pobreza.

*Impulso del accountability o rendición de cuentas del Estado a la población en el cumplimiento de las políticas públicas*

Esa es una de las ideas fuerza que acompaña el diseño y desarrollo del Diálogo Nacional 2000, emerge como consecuencia de la tradicional conducta estatal de no cumplimiento de sus compromisos, de la falta de costumbre ciudadana de exigir al Estado rendición de cuentas sobre las políticas públicas que debe desarrollar, en este caso específico, las referidas a la lucha contra la pobreza.

*¿Quién agenda el tema de la pobreza?*

Los operadores nacionales de la política económica, como también los expertos internacionales de las instituciones crediticias, durante la mayoría de estos años de aplicación del modelo de mercado han juzgado como exitoso el desempeño de la economía boliviana, pero lo han hecho acudiendo, casi exclusivamente, al análisis de las variables macro, sin abrir su horizonte analítico a la observación de otros fenómenos; por ejemplo, pobreza, distribución del ingreso, inequidad, segmentación y marginalidad social. Es una evidencia que esos operadores jerarquizan su mirada a las variables macroeconómicas, sin reparar en la gente.

No obstante, hace unos pocos años varias instituciones internacionales están dando algunos virajes analíticos para comenzar a incluir en sus preocupaciones temas como desarrollo humano, capital social, pobreza, inequidad, distribución del ingreso, empoderamiento de los pobres, etc. Está claro que este salto conceptual no es equivalente ni plenamente compartido por esos organismos internacionales, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional tiene todavía una polémica interna para saber si ampliará sus preocupaciones a la lucha contra la pobreza o si seguirá trabajando en el área de la autoridad y disciplina monetaria.

Lo paradójico es que, si bien los organismos internacionales dieron ese salto conceptual e innovaron sus visiones, en Bolivia los operadores de la política económica viven todavía dentro de una ortodoxia de libre mercado y de apego a la estabilidad económica que no les permite mirar más lejos del horizonte de las variables macroeconómicas. Es clásico que las autoridades hacendarias no sólo no tengan sensibilidad social, sino lo que es peor, no poseen visión sobre los problemas que van más allá de las variables monetarias y fiscales, y no se pida mucho al exigirles que piensen en la pobreza. Pero inclusive los políticos, los partidos y prácticamente todo el sistema político no han logrado poner en un lugar central de la agenda pública a los temas de la pobreza y de la inequidad; lo que es peor, tampoco los que la sufren—los pobres—han logrado agendar el tema, cuando más, de tanto en tanto dan campanadas explosivas de alerta a través de movilizaciones masivas reclamando al Estado la atención de algunos problemas específicos que los atormentan.

Así pues, los organismos multilaterales de crédito, acompañados por la cooperación bilateral, han sugerido a los gobiernos de los países que tratan de acceder a alivios o condonaciones de deuda externa a presentar estrategias de lucha contra la pobreza formuladas de manera participativa, en acuerdo con su sociedad, sin embargo, no siempre cuentan con interlocuciones gubernamentales que entiendan y sobre todo que crean en la lucha contra la pobreza. Para el caso boliviano, es patético ob-



servar cómo los ejercicios participativos para la formulación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) se han convertido en rituales meramente formales, en los cuales no siempre creen los operadores de política económica. Pero el fenómeno se hace más complicado al detectarse que muchos gobiernos –esto sucede en parte de los funcionarios del gobierno boliviano– no poseen voluntad política para luchar contra la pobreza, voluntad que tampoco la demuestra el conjunto del sistema político. Tremenda paradoja, pues esos gobiernos no creen en la lucha contra la pobreza y los únicos que los obligan a agendar el tema son los organismos internacionales que exigen resultados exitosos en la lucha contra la pobreza a los países que se han hecho acreedores al alivio de la deuda. La paradoja es más dura todavía, aparentemente esos organismos internacionales –formalmente o no– agendan el tema de la pobreza, cuando desde dentro del sistema político y del gobierno no se advierte voluntad política dirigida a ese objetivo.

### *El Diálogo 2000 de lucha contra la pobreza y sus antecedentes*

En un acápite anterior hemos aseverado que no necesariamente el gobierno boliviano agenda el tema de la pobreza, otros son los interesados en esta problemática. Inclusive en el caso del alivio HIPC I de 1997-1998 (alivio anterior, al que se liga al proceso de Diálogo 2000), que recibió Bolivia, la administración gubernamental adquirió el derecho a utilizar esos recursos, pero curiosamente sin tener una propuesta y, menos aún, una estrategia definida para combatir la pobreza; además hubo excesos de concesiones de la cooperación internacional a la hora de definir los indicadores con los cuales se iban a evaluar los resultados del HIPC I mencionado. Insistimos, en este tema los organismos internacionales fueron muy blandos a la hora de definir indicadores, así como en el momento de evaluarlos. En buena medida, los indicadores surgieron no del norte fijado por un plan o una estrategia nacional (menos aún de lucha contra la pobreza), sino que eran únicamente expresión de lo que ya es-

taba sucediendo, de lo que ya estaba puesto en marcha por la política gubernamental. Lo máximo que hicieron los indicadores fue avalar *post festum* lo que ya acontecía en la realidad.

Para el caso de la discusión realizada en torno al HIPC II y lo que tiene que ver con el Diálogo 2000 de lucha contra la pobreza, mecanismo participativo para habilitar a Bolivia a optar por ese segundo alivio, es necesario colocar los siguientes temas sobre la mesa de discusión:

En el Diálogo Nacional de 1997, las mesas de trabajo concluyeron en la necesidad de institucionalizar el Diálogo como un espacio de concertación Estado-sociedad; asimismo, tuvieron como conclusión la realización de futuros diálogos, pero esta vez sobre temas puntuales que interesan a la población. De modo específico fijaron que uno de los diálogos que precisaba mayor perentoriedad para su realización era el referido a la lucha contra la pobreza. Con base en ese mandato, en 1998 el equipo (Secretaría Técnica) que organizó el Diálogo Nacional de 1997 inició tareas de elaboración de diagnósticos, de preparación de propuestas, de logística y de organización de todas las condiciones necesarias –desde la perspectiva técnica– para llevar adelante un diálogo de concertación sobre la lucha contra la pobreza. El posible diálogo no se pudo realizar simplemente porque el gobierno y muchos partidos del sistema político no tenían interés en su realización, pues se advertía que para ellos el tema de la pobreza no era su prioridad.

*La ventana de oportunidad para la realización del Diálogo Nacional 2000: exigencia de organismos y Jubileo 2000*

No obstante, a finales de 1999 surgieron algunas ventanas de oportunidad que hacían posible marcar la posibilidad de tratar el tema de la pobreza en procesos participativos. Por un lado, el Nuevo Marco de Relacionamiento del Banco Mundial (CDF) miraba a Bolivia como un lugar de experimentación para el desarrollo de un trabajo descentralizado, en el cual se fije como uno

de los temas prioritarios a la lucha contra la pobreza. Por otra parte, en el Grupo Consultivo de 1998, al cual asistió el gobierno boliviano, la cooperación internacional había marcado con claridad la necesidad de impulsar procesos participativos –a la usanza del Diálogo Nacional de 1997– para concertar políticas públicas entre Estado y sociedad. Pero tan o más importante que todo eso, en 1999 la Iglesia Católica impulsaba el proceso del Jubileo 2000, mediante el cual movilizaba a distintas sociedades nacionales para conseguir alivios de la deuda externa y para los casos de los países HIPC proponía que el destino de los recursos del alivio de la deuda se asignen de una manera participativa con cargo a las decisiones que tome la sociedad en esos temas.

En ese mismo año, septiembre de 1999, sucedió algo trascendental: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional aprobaron lo que se puede denominar *condicionamiento de lucha contra la pobreza*. Decidieron conjuntamente que era una necesidad para los países HIPC II, para recibir el alivio de la deuda, elaborar Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP) de carácter comprehensivo con indicadores claros de metas; pero, adicional y fundamentalmente, que lo hagan mediante procesos participativos de consulta con su sociedad.

Las exigencias de tales organismos internacionales indicaban que los documentos interinos-provisionales a presentarse a las autoridades financieras internacionales ya debían mostrar avances en los procesos de organización de sus consultas a la sociedad. Por otra parte, para llegar al punto de cumplimiento, es decir, cumplir los requerimientos para recibir el alivio de deuda, exigían la formulación de la Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP) con base en el uso de las decisiones adoptadas por la sociedad en los procesos participativos organizados para ese fin.

### *La aceptación del gobierno para la realización del Diálogo 2000*

Con base en las exigencias anteriores, el gobierno boliviano no tuvo otro remedio que admitir a recaudantes la prepara-

ción de consultas con la sociedad, es decir, se vio obligado a abrir paso a la realización de un Diálogo 2000 de lucha contra la pobreza. Es más, tuvo que hacerlo porque la propia Iglesia comenzaba a realizar procesos regionales de consulta –excluyendo al sistema político y con una radicalidad muy marcada contra los partidos políticos– dirigidos a preguntar a la sociedad, en especial a los actores corporativos, cómo asignar, cómo usar y fiscalizar los recursos de un programa HIPC II, que la Iglesia aseveraba que habría conseguido por medio del Jubileo 2000, cuando en realidad había un pequeño problema en medio: tales recursos no estaban todavía conseguidos, sino que únicamente Bolivia era un candidato a obtenerlos si seguía las exigencias de quienes condonarían la deuda. Es decir, que la propia Iglesia Católica, por su cuenta, avanzaba en el cumplimiento de esas exigencias de la cooperación, que radicaban en la realización de procesos de consulta participativos para definir qué hacer con los recursos HIPC II.

En la tónica gubernamental y estatal de siempre, se abrió paso al proceso de diálogo, es decir, sin que el gobierno, los partidos del oficialismo ni de la oposición crean en la necesidad de procesos de concertación entre Estado y sociedad para formular políticas públicas; sin que gobierno y sistema político entiendan que un tema central de la agenda pública es el de la lucha contra la pobreza; sería peligroso generalizar esta última aseveración, pues en cada proceso de diálogo no dejan de existir aliados para el proceso participativo en el sistema político y en el sistema de partidos, pero la norma es que son los menos, pues la mayoría opta por no abrir espacios de participación a la sociedad.

Da la impresión de que el gobierno aceptó la realización del Diálogo 2000 únicamente por el condicionamiento internacional, pero no por una convicción interna de creer en él, lo cual tiene resultados negativos respecto a lo que se hace con las conclusiones de los procesos participativos.

El Diálogo 2000 de lucha contra la pobreza fue acompañado por el proceso de consulta de la Iglesia y por otras con-

sultas especiales realizadas a los pequeños productores, cuyos resultados se convertían en insumos para el Diálogo 2000. A diferencia de la consulta eclesial, el Diálogo Nacional partía de un elemento fundamental: no excluir al sistema político y de partidos del proceso de diálogo; por ello la operación concreta del diálogo se dirigía a realizar encuentros entre sistema político y sociedad, primero en los ámbitos municipales, luego en los departamentales para, finalmente, efectuar un encuentro nacional.

### *Partir de los municipios*

Asimismo, una diferencia fundamental con la consulta de la Iglesia radicaba en la necesidad de iniciar el proceso de diálogo en todos los municipios del país, debido a que la instancia estatal más legítima y cercana al ciudadano es el municipio, según se ha comprobado por medio de distintos estudios sobre legitimidad estatal. Por otra parte, una hipótesis de esa naturaleza invitaba a reconocer al país local-territorial-municipal y no sólo a los actores corporativos a quienes siempre había mirado el Estado, desde la Revolución de 1952, y a quienes la propia Iglesia en su Jubileo 2000 otorgaba un tratamiento privilegiado. Está claro que todos estos procesos conducen a un empoderamiento de la sociedad en torno a un objetivo específico: luchar contra la pobreza, pero cada cual posee un matiz especial.

La consulta del Jubileo, es decir de la Iglesia, por estar guiada en torno a una agenda demasiado amplia no necesariamente pudo apuntar de manera específica a los problemas básicos de la lucha contra la pobreza. Por otro lado, el proceso del Diálogo Nacional –debido a las turbulencias sociales producidas en el mes de abril de 2000, que culminaron con un estado de sitio– siguió un curso problemático, pues esa circunstancia difícil condujo a que ese Diálogo 2000 se convierta en una pulseta de fuerza y de intereses exclusivamente entre los distintos sectores o fracciones de un gobierno que no poseía unidad de mando. Ese proceso de competencia por aparecer al comando del

Diálogo o por la introducción improvisada de otros diálogos, ya sean de los temas económicos (agenda económica) o de las cuestiones políticas (agenda política), lo único que hizo fue desnaturalizar el proceso de diálogo de lucha contra la pobreza.

Pero más allá de las interferencias de las divisiones gubernamentales, el Diálogo 2000 de lucha contra la pobreza sólo pudo cumplir, según lo planificado, una de sus metas: la consulta municipal. La consulta departamental –que debía articular actores territoriales con los corporativos y el sistema político departamental– no fue realizada a plenitud. Pero lo que es peor, el punto culminante del Diálogo Nacional no pudo tener la legitimidad que se buscaba originalmente, esto es, la suscripción de acuerdos en los cuales aparezca la voluntad de los principales partidos políticos, para de este modo dejar esas conclusiones como la guía fundamental de una política de Estado de lucha contra la pobreza que sea aplicada en continuidad por diversos gobiernos. Si los partidos asistieron con delegados de niveles intermedios de su dirigencia, lo hicieron por no ser acusados de no estar presentes en el Diálogo, pero la verdad es que el sistema político le dio la espalda a un espacio en el cual le incomodaba la presencia de la sociedad, de una sociedad local-municipal que, sin embargo, está bien expresada en las conclusiones del Diálogo Nacional 2000.

### *Diálogo 2000, autocrítica al Diálogo de 1997*

Una cuestión que es necesario ver es la referida a destacar los procesos de continuidad y crítica existentes entre los diálogos de 1997 y del año 2000, pues, en efecto, el último Diálogo se lo diseñó realizando previamente una crítica a las falencias del efectuado en 1997. Los problemas encontrados en el primer Diálogo fueron los siguientes:

- a) No se cumplieron buena parte de sus conclusiones, en especial las referidas a los temas económicos y los relativos a la lucha contra la pobreza, pues no se definió con claridad

el tipo de conclusiones y no se aclaró si eran o no vinculantes para el gobierno.

- b) Las conclusiones eran demasiado generales, por eso mismo muy difíciles de cumplir.
- c) No se definió un sistema de seguimiento y de monitoreo para controlar el cumplimiento de los acuerdos.
- d) Los actores sociales que asistieron al Diálogo, además de los del sistema político, eran básicamente los funcionales sectoriales (corporativos). De modo que ese Diálogo no tuvo una representación de los actores territoriales, en especial de los que emergieron por la descentralización en su vertiente municipal, mediante la Ley de Participación Popular de 1994.
- e) El gobierno usó discrecionalmente en su favor parte de las conclusiones, mediante las cuales logró generar una legitimidad demasiado pasajera para su accionar.
- f) El gobierno vendió los resultados del Diálogo de 1997 a la cooperación internacional para sugerir que poseía un carácter democrático a la hora de preparar su plan de gobierno, cuando, paradójicamente, ya estaba en el poder.

A pesar de todas las falencias de ese Diálogo, Bolivia demostraba que es posible experimentar procesos de concertación entre Estado y sociedad dirigidos a pensar en la definición colectiva de políticas de Estado o, por lo menos, para generar colectivamente insumos para que el gobierno defina determinadas políticas públicas.

Tales diálogos no dejan de ser espacios de empoderamiento de la sociedad, pero a la vez son ámbitos que los oficialismos tratan de usar en su favor, con el objetivo de legitimarse frente a la oposición política y social.

## SEGUNDA PARTE

### La operación de los diálogos

#### Origen de la convocatoria del Diálogo

##### *El surgimiento de la idea*

El origen de la idea en ambos diálogos, tanto del Diálogo Nacional de 1997 y el Diálogo 2000, surge de un grupo de intelectuales bolivianos de reconocida independencia partidaria y transparencia. Buena parte de los elementos analíticos expuestos en la primera parte de este trabajo es un parto intelectual colectivo de un grupo de ellos, quienes a lo largo de varios años de seguimiento y análisis de la democracia y economía bolivianas fueron identificando cuáles eran sus elementos positivos y en qué radicaban sus falencias. Justamente, en el intento de proponer un camino, una vía de enriquecer la democracia representativa con elementos de democracia participativa surge la idea de realización de pactos entre Estado y sociedad, primero, para generar una visión compartida de país y, segundo, para proponer insumos destinados a la elaboración de una estrategia de lucha contra la pobreza y para identificar cómo, a quién distribuir los recursos HIPC II; además cómo efectuar la rendición de cuentas del Estado mediante la introducción de mecanismos de control social.

##### *De la idea de la concertación al lobby político: la exigencia de la independencia en la organización*

Las ideas sobre posibles acuerdos de por sí no conducen a la realización de concertaciones políticas, lo que se requiere para que esto sea posible es el paso por la política y éste discurre de distintas maneras. En el caso del Diálogo Nacional de 1997, la idea fue compartida y desarrollada por un operador político de reconocida capacidad y autoridad política, es él quien realizó



las primeras consultas con sectores progresistas del gobierno,<sup>40</sup> en especial con el Vicepresidente constitucional de la República, que en el año 2001 devino en Presidente por la muerte del general Hugo Banzer, quien ejerció la presidencia de 1997 a 2001.

Es ese Vicepresidente quien admitió la idea, compartió algunos elementos del diagnóstico y de la forma cómo las concertaciones entre Estado y sociedad podrían mejorar la democracia. Por otra parte, el grupo de intelectuales portadores de la idea comunicaron al Vicepresidente que un proceso como el planteado era posible únicamente si quienes organizarían el probable proceso de diálogo contasen con la máxima independencia y respeto de sus decisiones para el diseño y la organización de las concertaciones entre sistema político y sociedad; esta postura nacía de la certeza de que cualquier intento por efectuar diálogos manejados por funcionarios estatales simplemente no podría ser posible por falta de legitimidad de sus organizadores.

Empero, estaba claro que en un Estado presidencialista, con dominio casi omnímodo del gobierno por parte del Presidente, una concertación nacional entre Estado y sociedad era imposible de ser realizada en contra de su voluntad, por el contrario, era necesaria su luz verde para hacer viable el inicio del proceso de 1997 y ante todo para dar lugar a la planificación de un proceso de la naturaleza que implicó el Diálogo Nacional de 1997. Una vez conseguida la aprobación presidencial de la idea de Diálogo, tramitada por el Vicepresidente de la República, sin la participación de los intelectuales gestores de la idea, se tuvo que pasar a otra fase, consistente en el diseño concreto del proceso de diálogo.

El procedimiento seguido en el Diálogo de 1997 fue prácticamente el mismo que se desarrolló para el Diálogo 2000, pues

---

40 Todo gobierno, y el boliviano no era una excepción, posee sectores más progresistas y otros más conservadores, que usualmente están poco abiertos admitir la participación de la sociedad en la formulación, diseño o propuesta de políticas de Estado.

una parte nuclear del equipo de intelectuales que propició el evento de 1997 dio seguimiento informal y no institucional a los resultados de ese Diálogo. Por otra parte, ese mismo grupo se encargó de realizar la idea del Diálogo 2000, la que se pulió con el Vicepresidente de la República y éste se encargó de lograr el consentimiento del Presidente para que se pueda organizar el Diálogo 2000. Está claro que en este caso ya habían antecedentes, buenos y malos, del Diálogo anterior y, por otro lado, estaba presente el condicionamiento de los organismos internacionales para realizar procesos de consulta participativos con el fin de que Bolivia pueda acceder al segundo alivio de la deuda, denominado HIPC II.

## **Mecanismos de la convocatoria**

### *Convocatoria presidencial*

La convocatoria, en ambos casos, ya sea del Diálogo de 1997 como del Diálogo 2000, fue realizada por el Presidente de la República; la idea de operar de este modo radicaba en la necesidad de darle la mayor fuerza posible a la convocatoria y eso sólo podía ser logrado en el máximo nivel del Estado, que normalmente suele tener mayor audiencia en el sistema político y las organizaciones sociales. Por otra parte, asumir un proyecto de concertación a escala nacional entre Estado y sociedad exigía que se opere en el ámbito referido.

Sin embargo, la presencia del Presidente de la República sólo se limitaba a la realización de la convocatoria; al realizar este llamado, esa autoridad delegaba a su Vicepresidente la organización práctica de los diálogos nacionales.

### *La clave: grupo de moderadores o Secretaría Técnica independiente*

Si el Presidente de la República delegaba a su Vicepresidente la organización del Diálogo, a su vez esta última autori-

dad delegaba las tareas prácticas de diseño y de organización al equipo de intelectuales que forjaron la idea; éstos incorporaron al equipo a otros intelectuales y profesionales de igual reconocida independencia y transparencia para efectuar el diseño concreto de cómo operar el proceso de diálogo. Esa delegación vicepresidencial de la responsabilidad de organizar el Diálogo al grupo de intelectuales no era otra cosa que el cumplimiento del acuerdo inicial entre esa autoridad y los intelectuales, quienes aceptaron que la concertación sólo era posible si se manejaba con independencia del gobierno, precisamente por el equipo de intelectuales forjadores de la idea del Diálogo.

Ese grupo se constituyó en el equipo de moderadores o lo que después se denominó Secretaría Técnica del Diálogo; creemos que la independencia que poseía esta Secretaría del gobierno, la existencia de ella como un equipo, pero no de funcionarios de gobierno, sino como un equipo de intelectuales dotado de independencia, es la que le dotó de legitimidad al Diálogo y se convirtió en una de las claves de la transparencia del desarrollo de los procesos de diálogo

La cooperación internacional creó un *basket fund* pequeño que no fue administrado por el equipo de intelectuales, el cual decidió no tener ninguna potestad para manejo de fondos, por tanto, la responsabilidad financiero-administrativa fue encargada al PNUD, que se ocuparía de administrar los gastos de preparación y desarrollo del proceso de diálogo.

El equipo de moderadores o Secretaría Técnica se encargó del diseño detallado del proceso de diálogo, es decir, de la definición de las mesas de concertación, los temas en torno a los cuales debatir, la forma del debate, las modalidades de llegar a acuerdos, la forma de intervención de los participantes en cada mesa de Diálogo, el detalle de los hilos de moderación, las responsabilidades de abrir los temas de discusión, la elaboración de *papers* para ese fin, las responsabilidades de moderación, comoderación y relatoría, la entrega de información a los medios, etc.

Sin embargo, la tarea más delicada e importante radicaba en garantizar la asistencia al Diálogo de los partidos de oposi-

ción y de las organizaciones de la sociedad civil, pues como usualmente sucede, tanto la oposición como los actores sociales son desconfiados en asistir a un evento que es convocado por el Estado, por el gobierno, pues siempre éstos tratan de llevar agua a su molino y más todavía, en este caso concreto la desconfianza era mayor porque la convocatoria la realizaba un Presidente constitucional que en su pasado, entre 1971 y 1978, gobernó dictatorialmente a Bolivia, nos referimos al general Hugo Banzer.

El equipo de moderación, los intelectuales tuvieron que explicar que el Diálogo era una tarea necesaria para la democracia, que era posible jugar un juego “win-win” donde todos ganen algo y, especialmente, se ocuparon de poner en juego su prestigio para garantizar transparencia en la etapa de diseño e implementación del proceso de diálogo. Este trabajo fue medular y fundamental para la asistencia de los actores políticos de la oposición y de la sociedad civil.

Por otro lado, el equipo de la Secretaría Técnica tuvo que desarrollar una interlocución muy fluida con el Vicepresidente para garantizar la presencia del oficialismo al diálogo, máxime si se sabía que buena parte o la mayoría del gobierno no veía con buenos ojos estos procesos. Por otra parte, era necesaria esa interlocución para intercambiar criterios sobre el diseño y desarrollo de la organización del Diálogo, pues si bien la Secretaría Técnica poseía independencia para actuar, era necesario, por supuesto, no romper con el gobierno, que estaba representado por el Vicepresidente, quien además facilitó la posibilidad de llevar adelante el proyecto de la concertación entre sistema político y sociedad.

Además, la Secretaría Técnica realizó un trabajo especial de explicación y de sensibilización a los medios de comunicación, a los líderes de opinión y a la Iglesia Católica para dar a conocer los objetivos del Diálogo, pero ante todo para garantizar a esos medios que el proceso se iba a desarrollar con absoluta transparencia, pues estaba en juego el prestigio de quienes asumían la responsabilidad de organizar la concertación.

Un trabajo similar, aunque con grados menores de intensidad, fue realizado en el contacto con las cooperaciones internacionales. Por lo menos para el Diálogo de 1997, los contactos fueron muy esporádicos; en cambio, en el caso del Diálogo 2000, en el cual tenían puesta su mirada los cooperantes bi y multilaterales debido a que eran sus organizaciones las que debían otorgar los alivios de deuda al país, la relación de interlocución de la Secretaría Técnica con ellos fue mucho más fluida y continua.

Incluso se tuvo que realizar trabajos especiales con misiones de cooperantes que visitaron el país para pedir información detallada sobre el proceso del Diálogo 2000, esto dio lugar a encuentros con ellos para explicitar los objetivos y metodología desarrolladas por la Secretaría Técnica, pues normalmente cada cooperación internacional desearía que su modelo de operación o su criterio de organización de las consultas sea el que se implemente.

## Actores participantes

### *No siempre están todos quienes quisieran estar*

Este es uno de los puntos conflictivos de la organización de cualquier proceso de diálogo o de concertación, sea cual fuese el criterio tomado en consideración para definir quienes participan, siempre hay déficit, siempre se tiene la certeza de que faltó alguien.<sup>41</sup> La norma es que quienes no están presentes en los procesos los critican o descalifican por no ser participativos, lo hacen porque *ellos* estaban ausentes de las deliberaciones, pero es obvio que son muchos, son demasiados esos *ellos* a quienes hacemos mención.

---

41 Sobre el tema, consultar Gabriela Toranzo, "Participatory approaches in the HIPC (Highly indebted poor countries), debt relief initiative for poverty reduction: The Bolivian case", London School of Economics and Political Science, University of London. Final Dissertation, MSC Social Planning in Developing Countries, London, 2002.

En esa temática se presenta una cuestión muy práctica que tiene que ver con el siguiente dilema, se opta por organizar grandes asambleas que son prácticamente inmanejables, con el agravante de que es difícil el desarrollo de la discusión y la intervención de los participantes, o se elige la realización de eventos con menor número de participantes, pero con más tiempo para que los debates y las intervenciones puedan extraer los criterios de quienes intervienen. La solución no es muy fácil, aunque en varias ocasiones se ha optado por trabajar en grandes eventos, pero con las modalidades de trabajo en grupos esta es una salida posible al impasse; sin embargo, la evaluación de varios eventos de este tipo certifica que esta modalidad de trabajo por grupos normalmente quita a los participantes la posibilidad de tener una visión global de todo lo discutido y permite solamente profundizar en los temas que corresponden a cada grupo de trabajo. Pero, y este pero es también importante, sea la modalidad de grandes asambleas o de un número elevado de participantes divididos en grupos de trabajo, todo eso implica financiamiento y, que se sepa, este “pequeñito” problema no deja de incidir en el diseño de quienes participan en los procesos de diálogo, más aún si se trata de eventos nacionales donde se precisa movilizar mucha gente a lo largo de todo el territorio.

### *De qué sociedad civil hablamos*

Para mayor complicación de este rubro importante de quienes deben participar, en especial de la sociedad, existe un problema muy severo que radica en conocer y describir de qué sociedad civil estamos hablando; aquí no hay una respuesta clara, pero sí conocemos que en los últimos años se ha movido y modificado en extremo la constitución de los movimientos sociales, unos actores se han debilitado o han desaparecido, en tanto que otros han aparecido en escena.

Por otra parte, una cuestión tampoco resuelta, en especial para los eventos referidos a exclusión social y pobreza, es si se

debe invitar a actores de la sociedad que están organizados, que poseen organizaciones de larga tradición, muchos de ellos tienen una fuerza corporativa muy alta; o si quienes deben participar son más bien los más pobres de los pobres, los verdaderamente excluidos, muchos de esos grupos sociales no necesariamente están organizados institucionalmente.

### *Norma de oro: participan representantes de la sociedad civil y del sistema político*

Los dos procesos de diálogo, tanto el de 1997 como el Diálogo 2000, en términos de quiénes participan estuvieron guiados por una regla de oro que es parte fundamental del marco conceptual que orientó la realización de las concertaciones: deben participar tanto representantes de la sociedad civil como del sistema político. El fundamento de esa decisión tiene que ver con la siguiente certeza: una democracia de mejor calidad es aquella que fortalece y empodera simultáneamente a su sociedad civil y a su sistema político y de partidos; por otra parte, se funda en el principio de que los procesos de diálogo son no otra cosa que el despliegue de esferas públicas de encuentro, negociación y concertación entre el sistema político y la sociedad civil. Esa forma de concebir la organización de los diálogos difiere mucho de otros procesos, incluidos los impulsados por la visión de la propia Iglesia Católica de Bolivia, la cual, en el diseño de los talleres organizados por el Jubileo 2000, excluyó deliberadamente la presencia de representantes del sistema político y de los partidos.

### *Participantes en el Diálogo Nacional Bolivia hacia el siglo XXI, de 1997*

En la organización de este Diálogo se optó por lograr la participación de delegados de las organizaciones más representativas de la sociedad civil, en especial de los actores sociales denominados funcionales corporativos. La Secretaría Téc-

nica del Diálogo o equipo de moderadores construyó un mapa de esos actores, se analizó cuáles poseían tradicionalmente más peso en la política, cuáles tenían organización a escala nacional; paralelamente, se hizo un análisis por la negativa, es decir, que trataba de explicar e identificar quién no podía faltar a una concertación de esta naturaleza. Dado que el evento era de alcance nacional, se decidió invitar a las organizaciones matrices de los niveles nacionales de los distintos actores y organizaciones seleccionadas.

De manera concreta, estuvieron presentes representantes de las organizaciones sindicales obreras del ámbito nacional, Central Obrera Boliviana (COB); de los campesinos, Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); de los empresarios privados, Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB); de las mujeres, Plataforma de la Mujer; de los indígenas, Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB); de los comités cívicos regionales; de la Iglesia por medio de la Conferencia Episcopal de Bolivia; Confederación de Gremiales; Confederación de Artesanos; Confederación de Medios de Comunicación; Federación del Trópico de Cochabamba; colegios profesionales, Asamblea de Derechos Humanos; de las redes de ONG; de los periodistas, de los jubilados, de las universidades públicas y privadas, de las Fuerzas Armadas, de los movimientos culturales, generadores de opinión e intelectuales independientes.<sup>42</sup>

Por otro lado, más ligado al sistema político, del Poder Ejecutivo, por medio de ministros de Estado y el Vicepresidente de la República; del Poder Legislativo, a través de representantes nacionales, tanto de la Cámara de Senadores como de Diputados; del Poder Judicial, vía miembros de la Corte Suprema de Justicia, representantes de los partidos políticos.

---

42 Para detallar esta temática, consultar Vicepresidencia de la República, *Diálogo Nacional Bolivia hacia el siglo XXI. Informe y conclusiones*, La Paz, 1997. También "Diálogo Nacional Bolivia hacia el siglo XXI", en *Opiniones y Análisis*, La Paz, Fundemos-Fundación Hans Seidel, 1998.



En el Diálogo Nacional de 1997 participaron aproximadamente 240 personas, organizadas en cuatro mesas temáticas, de modo que en cada mesa participaron en la discusión sesenta personas. Según sea el tema de cada una de las mesas, las organizaciones sociales invitadas, así como los partidos o el Poder Ejecutivo, definieron quiénes los representarían. Pero la constatación indica que a lo largo de todo el evento asistieron los principales dirigentes del país, ya sea sociales o políticos.

### *Participantes en el Diálogo 2000 de lucha contra la pobreza*

Para entender mejor quiénes participaron en este evento se debe puntualizar que el mismo parte de una crítica al Diálogo de 1997, en el cual se privilegió la presencia de actores funcionales corporativos del nivel nacional. Debido a esa limitación, el Diálogo 2000 estaba obligado a superar esa falencia, de modo que requería poner sus ojos en los actores locales y territoriales, es decir, en todos los actores ligados al municipio; de manera concreta, en todos los actores territoriales que fueron visualizados desde la aprobación la Ley de Participación Popular, que es una suerte de descentralización de carácter municipal.<sup>43</sup>

Sin embargo, el hecho de trabajar con la participación de actores local-territoriales de los municipios tiene otra justificación mucho más profunda y que surge de un trabajo analítico, apoyado por dos encuestas de indagación de la legitimidad que otorgan los ciudadanos a las diferentes instancias estatales en el país. En efecto, parte de los intelectuales que diseñaron el Diálogo contribuyeron a la formulación de esas encuestas nacionales, la primera de 1999,

---

43 Para profundizar en las cuestiones relativas a la participación popular, consultar República de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997.

diseñada por el PNUD, para elaborar su Informe de Desarrollo Humano 2000,<sup>44</sup> y la otra, también de 1999, diseñada por la Corte Nacional Electoral (CNE)<sup>45</sup> para indagar las cuestiones relativas a los valores democráticos en Bolivia. En ambas encuestas el resultado es cristalino, los ciudadanos no creen en el Poder Ejecutivo del nivel central, tampoco en las administraciones prefecturales de ese Poder Ejecutivo: en las prefecturas; tampoco le otorgan legitimidad al Poder Judicial ni al Legislativo. En lo único que creen, porque lo ven más cercano a ellos tratando sus temas cotidianos, es en el municipio. Por tanto, estas conclusiones fueron la base analítica para que el Diálogo 2000 privilegie al municipio y a los actores locales y territoriales.

No obstante, la reflexión llegó a un resultado importante sobre los participantes en este Diálogo: ratificar la necesidad de articular representantes del sistema político y de la sociedad civil, pero no cometer los errores del Diálogo de 1997, que no observó a los actores territoriales, de modo que el Diálogo 2000 no podía excluir ni a estos últimos ni dejar de observar a los actores funcionales y corporativos. La cuestión por desentrañar radicaba en cómo lograr una presencia equilibrada de los dos tipos de actores, pues se debe reconocer que ambos son una realidad, en Bolivia existen, simultáneamente, actores territoriales y funcionales corporativos. La respuesta radicó en realizar, dentro del mismo Diálogo, encuentros en tres niveles: primero en el municipal, segundo en el departamental, y tercero en el nacional. Por ello se organizó nueve mesas de Diálogo Municipal, que agruparían a los municipios de cada uno de los nueve departamentos del país; luego, nueve mesas de Diálogo Departamental, una por departamento; finalmente, una Mesa Nacional.

---

44 Ver PNUD, *Informe de desarrollo humano 2000*, Bolivia, 2000.

45 Ver CNE, *Valores democráticos*, La Paz, 2001.

### *Participantes en el Diálogo Municipal*

La idea de los participantes en ese nivel radicaba en privilegiar a los actores territoriales.

Participan cuatro representantes de la totalidad de municipios del país, es decir, de 314 existentes en Bolivia. Esos participantes son a) el Alcalde, máxima autoridad y representante del oficialismo municipal; b) el Vicepresidente del Concejo Municipal, órgano fiscalizador del municipio, este Vicepresidente, por Ley, es parte de la oposición política; c) el Presidente del Comité de Vigilancia, órgano de control social de la sociedad, electo por las organizaciones de base del municipio, por tanto, representante de la sociedad civil; d) una mujer de base designada por el Comité de Vigilancia, esto refleja una acción afirmativa en favor de la presencia de la mujer.

Además de esos participantes, asistieron también los diputados uninominales y consejeros departamentales. En total se invitó a 1.256 personas y asistieron 1.215, es decir, un 96,7% del total de invitados.<sup>46</sup>

### *Participantes en el Diálogo Departamental*

La idea de este nivel es articular a los actores territoriales con los funcionales-corporativos.

En este Diálogo participaron delegados de las mesas municipales ya realizadas, delegados del Jubileo 2000 organizado por la Iglesia Católica, quienes hicieron consultas previas al Diálogo Nacional (que agrupaba a más de veinte organizaciones funcionales-corporativas de la sociedad civil), delegados del Diálogo Productivo, es decir, de las asociaciones de productores, otros representantes de la sociedad civil, organizaciones campesinas, obreras, indígenas, comités cívicos regionales, empresarios ONG, universidades, entre otros.

---

46 Datos obtenidos de la Secretaría Técnica del Diálogo Nacional, *Lucha contra la pobreza: entre la deliberación y el tinku. Memoria del Diálogo 2000*, La Paz, 2001.

Por otro lado, representantes del gobierno central y de las prefecturas, así como consejeros departamentales y parlamentarios nacionales, en especial, de las bancadas departamentales. A este nivel de Diálogo asistieron 935 participantes.<sup>47</sup>

### *Participantes en el Diálogo Nacional*

Con base en el diseño, en este nivel se trataba de juntar a participantes que surjan como delegados electos de las nueve mesas municipales y de las nueve mesas departamentales, representantes del Jubileo 2000: Iglesia, Consejo Nacional de Ayllus y Markas (CONAMAQ), Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), Comité de Enlace, Consejo Nacional de Juntas de Vecinos (CONAJUVE),

A los anteriores se sumaron delegados del sistema político, en concreto, parlamentarios nacionales y representantes de los distintos partidos políticos. En total participaron 273 personas en esta mesa.<sup>48</sup>

### **La agenda**

Para los dos casos de los diálogos, la agenda fue estudiada y decidida por la Secretaría Técnica o equipo de intelectuales que diseñó los diálogos.

### *Diálogo Nacional de 1997*

Debido a que se trataba de buscar una visión global de país, se decidió trabajar cuatro temas, tres de ellos muy generales y uno muy específico, tales temáticas fueron:

*Mesa de oportunidad:* encargada de debatir sobre las cuestiones económicas, las ligadas al modelo de desarrollo, el rol del Estado en la economía y la política económica.

---

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*

*Mesa de equidad:* trabajó los temas relativos a pobreza, desigualdad social, equidad, exclusión social, educación, reforma educativa, cultura, salud, vivienda, desarrollo rural, políticas sociales, pueblos indígenas.

*Mesa de justicia e institucionalidad:* para tratar las temáticas referidas a la justicia, administración de justicia, los de la organización institucional del Estado boliviano, la reforma estatal, el Estado de Derecho, el sistema político, gestión pública, descentralización, género y desarrollo, la política de defensa y el fortalecimiento de la sociedad civil.

*Mesa de dignidad:* encargada de debatir un tema específico, pero de demasiada importancia para la política y economía boliviana, nos referimos al circuito coca-cocaína, en especial los temas de erradicación, interdicción y desarrollo alternativo.

Como se puede ver, los asuntos tratados eran demasiado genéricos, muy amplios y generales, razón por la cual las conclusiones que puedan orientar políticas de Estado eran también muy generales, pues se avanzó muy poco, solamente en generalizaciones sobre los instrumentos que podrán orientar el cumplimiento de los acuerdos.

### *Diálogo Nacional 2000*

El propio Diálogo de 1997 advirtió que se ocupó de cuestiones muy generales, por ello aprobó una recomendación que indicaba que en el futuro debían realizarse diálogos más puntuales sobre temas más específicos, entre ellos, uno especial sobre pobreza.

Aunque el Diálogo de 1997 aprobó la recomendación de institucionalizar los diálogos, no se formó un equipo especial, no se contrató a una burocracia que se ocupara de esa decisión. Sin embargo, a mediados de 1998 se reunió de nuevo al equipo de intelectuales para avanzar en el diseño de un diálogo especial sobre pobreza, esa Secretaría Técnica, bajo el paraguas institucional del PNUD y con apoyo del Vicepresidente de la

República, elaboró el diseño mencionado y, más todavía, redactó un trabajo denominado “Propuesta contra la pobreza”, que se debía utilizar como elemento analítico para abrir el Diálogo. El evento estaba previsto para fines de 1999, prácticamente con el Diálogo diseñado y convocadas las mesas regionales, a última hora el gobierno nacional decidió no apoyar el proyecto, por tanto el Diálogo no se realizó.<sup>49</sup>

Empero, queda el antecedente que muestra que mucho antes de que los organismos internacionales impulsen el proceso de diálogo o de consultas participativas en los países que eran candidatos a recibir el alivio de la deuda externa del programa HIPC II, Bolivia ya había comenzado a trabajar en esa línea y, más todavía, poseía el antecedente de haber realizado el Diálogo Nacional de 1997.

Los temas de la agenda concreta del Diálogo 2000 en especial tienen que ver con el desarrollo de la Mesa Municipal y fueron los siguientes:

#### Temas generales:

- Determinar las prioridades de la lucha contra la pobreza.
- Ubicar las especificidades de la lucha contra la pobreza en los municipios y regiones.
- Identificar los problemas que impiden avanzar en la lucha contra la pobreza.

La razón de esos temas generales tiene que ver con la utilidad de incorporar esas definiciones en la Estrategia de Reducción de la Pobreza que debía elaborar el gobierno como condición para recibir los recursos HIPC II. En efecto, tiempo después del Diálogo el gobierno aprobó la mencionada estrategia, cuyo nombre es Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

---

49 Ver Vicepresidencia de la República, *Propuesta contra la pobreza*, La Paz, 1998.

#### Temas específicos:

- Definir quién debe recibir los recursos HIPC II y por medio de qué mecanismo.
- Definir las prioridades del uso de esos recursos.
- Definir un mecanismo de institucionalidad y continuidad del Diálogo.
- Definir la modalidad o mecanismo de control social para efectuar el monitoreo y seguimiento social de los acuerdos.

Como se puede advertir, la agenda de este nuevo Diálogo es mucho más concreta que la de 1997, toca específicamente el tema de la pobreza y las cuestiones referidas a los recursos del alivio a la deuda externa (HIPC II). Si la cuestión de la pobreza ya estaba en la agenda de la Secretaría Técnica y había dado lugar a un diálogo fallido, se la pudo recuperar en el año 2000, pero la agenda incorporaba las cuestiones relativas a los recursos de condonación de la deuda, que prácticamente fueron agendados y surgieron como una nueva condición de la cooperación internacional para aquellos países que eran candidatos a recibir nuevas condonaciones de deuda externa.

La agenda temática de este Diálogo está íntimamente articulada a los objetivos perseguidos por el proceso de concertación.

#### Temas de la Mesa Departamental:

- Acciones concretas para la lucha contra la pobreza y el desarrollo regional.
- Participación social en el control social de los recursos de condonación de deuda y los referidos al desarrollo regional.
- Problemas institucionales de la gestión descentralizada.
- Institucionalización del Diálogo.

### Temas de la Mesa Nacional

- Líneas de acción de la lucha contra la pobreza a partir de las jerarquizaciones de las mesas municipales y departamentales.
- Competencias municipales, departamentales, de organizaciones públicas y privadas en las líneas de acción definidas.
- Criterios de asignación de recursos HIPC II en el nivel municipal.
- Mecanismos de control social en los niveles municipal, departamental y nacional.
- Elaboración de agenda de temas político-institucionales.
- Seguimiento e institucionalización del Diálogo.

### **Definición de la reglas de juego y mecánica de las negociaciones: la construcción de los acuerdos**

Para los dos diálogos, las reglas de juego fueron elaboradas por la Secretaría Técnica, partiendo de una premisa básica: todos los participantes, sean de la sociedad civil o del sistema político, entran a los diálogos en condiciones de igualdad, tanto en lo referido a su participación, al tiempo de uso de la palabra y al respeto y consideración que se debe prestar a los ciudadanos y a las autoridades políticas de cualquier poder del Estado.

Para los dos diálogos se informó en las reuniones inaugurales cuáles son las reglas de juego y se las ratificó con los participantes.

Una cuestión de importancia radica en aclarar que los diálogos buscan, en general, alcanzar determinados acuerdos mediante la concertación entre los participantes, de modo que el concepto político utilizado como núcleo de los diálogos es el de la concertación y no el del consenso, pues éste implica el acuerdo unánime entre todos los participantes, de modo que, está claro, ese consenso puede ser roto inclusive por una persona. En cambio, la idea de concertación es más flexible, pues es menos rígida que la del consenso.



### *Diálogo Nacional 1997*

En este caso, la Secretaría Técnica incorporó otros intelectuales a este grupo para que ellos se encarguen de la elaboración de un documento didáctico destinado a abrir las discusiones en cada una de las cuatro mesas; estos profesionales fueron conocidos como consultores. Con base en la discusión previa de este documento en la Secretaría Técnica, se prepararon los hilos de moderación en cada una de las mesas.

La duración del debate en las mesas estaba previsto para tres días o dos días y medio, dependiendo de la facilidad o de la existencia de trabas para alcanzar acuerdos.

El diseño del Diálogo explicitó en las reglas de juego que en el proceso era tan importante alcanzar acuerdos como explicitar, visualizar y constatar los desacuerdos, los disensos, los cuales deberían aparecer junto a los temas acordados. Estos disensos, empero, podrían ser materia de diálogos futuros, en los cuales se pueda discutir con más detenimiento estos asuntos.

La mecánica del diálogo era la siguiente: moderación y comoderación (encargada de facilitar el trabajo de relatoría) a cargo de los miembros de la Secretaría Técnica. Exposición para introducir el tema a cargo de los consultores.

En el primer día de debate, una vez expuesto el trabajo inicial, los consultores no debían intervenir, pues no eran ellos los invitados al Diálogo, sino que se esperaba una primera ronda de intervención de todos los representantes de la sociedad civil y del sistema político. Luego una segunda ronda más corta, ya voluntaria de quienes deseen remarcar algunos temas. Por la noche del primer día, la Secretaría Técnica, bajo el comando de los moderadores de la Mesa, efectuaban una síntesis y jerarquización de los temas, señalando de manera embrionaria cuáles parecían conducir a acuerdos y cuáles llevaban a disensos.

El segundo día se abría con la entrega de esta síntesis, que era la base de trabajo para la segunda jornada. En la discusión del segundo día, también con varias rondas de intervención, se precisaban los temas de acuerdo y desacuerdo, es más, se

avanzaba en detallar la forma en la que debían ser redactados los acuerdos y desacuerdos. Al acabar la jornada se formaba un equipo de redacción con representantes del sistema político y de la sociedad civil para que en la noche de ese segundo día o, en su caso, al día siguiente por la mañana de la tercera jornada se elabore más finamente los acuerdos y desacuerdos. Esa comisión de redacción de hecho era también de concertación, por tanto, estaba conformada de una manera plural, con representantes de las ideas más contrapuestas en los distintos temas tratados. La comisión funcionaba bajo la coordinación del moderador o co-moderadores de la Mesa.

En la tercera jornada, por la mañana si se acabó la misión la noche anterior o, en su caso, en la tarde si esto no ocurrió, esa comisión de redacción, junto a los moderadores, entregaba sus conclusiones al pleno de la Mesa de Diálogo; ésta los discutía y afinaba los acuerdos y desacuerdos. Luego de un pequeño cuarto intermedio, los moderadores pasaban en limpio las conclusiones, las imprimían para que cada participante se las lleve como constatación de su trabajo. Por último, se pasaba a la reunión final de lectura de las conclusiones, las que se entregaban al Vicepresidente de la República, quien no participaba en ninguna de las mesas.

Esa fue la mecánica de operación y de logro de acuerdos en las cuatro mesas, las cuales funcionaron escalonadamente durante dos semanas. En la primera semana dos mesas de tres días cada una, en la semana siguiente, las dos mesas faltantes, también debatiendo tres días.

Al poco tiempo de acabar el Diálogo, los participantes en las cuatro mesas entregaron sus conclusiones al Presidente de la República en el Palacio de Gobierno.

### *Diálogo 2000*

Se debe recordar que este Diálogo posee tres tipos de mesas, la Municipal, la Departamental y la Nacional; cada una de ellas tiene algunas variantes metodológicas en la forma de ope-

ración y del logro de acuerdos, por ello es necesario especificarlas una por una.

### *Mesa Municipal*

La Secretaría Técnica elaboró un formulario-guía que contenía las preguntas relativas a los temas generales y específicos que debían ser tratados en la Mesa Municipal, este formulario, además de una carpeta de información estadística que contenía datos de pobreza de los municipios por cada uno de los departamentos, fue enviado a los participantes en este Diálogo con anterioridad al evento.

En la Mesa Municipal, en cada uno de los nueve departamentos del país se organizaron por lo menos tres grupos de trabajo y un máximo de once, con participación de municipios que poseían afinidades regionales, con aproximadamente veinticinco a treinta participantes. La discusión se realizó con base en el método Metaplan. El desarrollo del trabajo quedaba a cargo de la moderación de un miembro de la Secretaría Técnica, aunque por el volumen de trabajo esta Secretaría tuvo que contratar a varios profesionales expertos en moderación para facilitar el trabajo en otros grupos.

En la discusión del primer día de debate se trabajaba la primera parte del cuestionario, tratando de facilitar la intervención de todos los participantes. Al acabar la jornada los facilitadores sistematizaban las discusiones, ubicando los temas en los cuales se generaba una tendencia de opiniones, como también aquellos que sólo tenían una o muy pocas opiniones de apoyo, a éstos se los denominaron *singulares*. Este trabajo se presentaba al día siguiente en una reunión plenaria de la Mesa.

Otros puntos del cuestionario fueron consensuados de manera conjunta, esto es, por un grupo más pequeño de delegados de los gobiernos municipales de la sociedad civil, quienes era nombrados para realizar esa tarea por cada uno de los grupos de trabajo. Los acuerdos logrados por estos delegados

en el trabajo nocturno de la primera jornada eran presentados en la plenaria del segundo día final de reuniones de la Mesa.

Esa plenaria aprobaba los acuerdos y además elegía sus representantes para la Mesa Departamental de Diálogo.<sup>50</sup>

### *Mesa Departamental*

Se organizó de manera parecida a las mesas municipales, esto es, por medio de grupos de trabajo no mayores a treinta personas. Otra vez se usó el metaplan. La Secretaría Técnica designó moderadores.

En el primer día se discutía, fundamentalmente, el primer punto de la agenda, además se elegía seis delegados encargados del trabajo de concertación de los demás temas de la agenda. Ese grupo debía representar la pluralidad de los asistentes al grupo de trabajo departamental.

Los resultados de la discusión del primer día eran sistematizados por la Secretaría Técnica y entregados al plenario al día siguiente. Del mismo modo, el grupo de concertación entregaba sus resultados a la plenaria.

### *Mesa Nacional*

Tuvo una primera etapa de concertación de temas entre delegados de mesas municipales y de la sociedad civil, para posteriormente ser acordados con representantes del gobierno en la reuniones plenarias de la Mesa Nacional.

En otro caso, en el de la asignación de recursos y su control, se acordaron hasta dos propuestas entre los representantes departamentales, para luego concertar una sola posición con el Poder Ejecutivo y los representantes del sistema político.

---

50 Sobre el detalle de esta organización, consultar Secretaría Técnica del Diálogo Nacional, *Lucha contra la pobreza: entre la deliberación y el tinku. Memoria del Diálogo 2000*, La Paz, 2001.

Respecto a la forma de asignación de recursos, los representantes de la sociedad civil concertaron una posición que luego fue acordada con el gobierno.

De hecho, una parte importante de los acuerdos fue lograda en *lobbies* al margen de las reuniones formales de las plenarios de la Mesa Nacional, de modo que en éstas sólo se ratificó lo ya logrado en los pasillos del Diálogo Nacional.

## **El alcance de los acuerdos**

### *No vinculantes*

Quienes asisten a los procesos de diálogo querrían que todo lo que aprueban tenga el compromiso de ser cumplido por el Estado o los gobiernos, los participantes llegan a los eventos con la voluntad de decidir las políticas públicas, todos ellos quisieran que sus decisiones posean fuerza de ley, es decir, que lo que aprueban sea mandato a ser cumplido por los gobernantes. Toda esa esperanza y percepción de quienes dialogan conduce a la idea de que los acuerdos de los diálogos deberían tener un carácter vinculante, es decir, que el Estado debería tener la obligatoriedad de cumplirlos, como si fueran leyes de la República.

Empero, en los asuntos descritos se encierra un gran problema, los procesos de diálogo, de consulta, mucho más todavía si sólo se realizan entre actores de la sociedad civil, sin participación de representantes del sistema político, ¿podrán emitir leyes o llegar a acuerdos que tengan fuerza de ley? ¿No implicará eso crear un poder paralelo a los poderes ya constituidos por la democracia representativa? ¿No implicará eso tomar las competencias del Legislativo, encargado de la sanción de las leyes? ¿No implicará todo eso crear un poder paralelo a la democracia, que socave el poder de las instituciones de la democracia representativa? ¿Qué legitimidad podrán tener esos diálogos para sancionar leyes, con base en la representación de quiénes?

Este conjunto de preguntas da lugar a una respuesta enfática: los acuerdos de los procesos de diálogo no pueden tener fuerza de ley, por tanto no son vinculantes. Entonces, si esto es así, ¿se justifica tanto esfuerzo de diálogo para que no se cumplan los acuerdos de las concertaciones entre la sociedad y su sistema político?, ¿si no son cumplidos los acuerdos, podrá la gente confiar en los procesos de diálogo y ulteriormente asistir a otras convocatorias?

Una primera tarea de la organización de procesos de diálogo o de consulta, para hacer transparente el proceso de su desarrollo, radica en explicitar quiénes dialogarán, que los acuerdos de estos procesos no son vinculantes, no tienen fuerza de ley ni carácter de obligatoriedad para que sean cumplidos por el Estado y los gobiernos respectivos. Esta es una regla de oro de la preparación y de información a ser entregada a quienes participarán en estos procesos.

### *El diálogo no cercena el derecho a gobernar que poseen los gobiernos*

Una cuestión que es importante recordar es que los gobiernos electos por medio de las formalidades de la democracia representativa han sido elegidos para gobernar, por tanto, los procesos de diálogo no pueden obligarlos a abdicar de ese derecho constitucional, al forzarlos a hacer todo lo que se pactó en los diálogos, como si las conclusiones de esos procesos tuviesen fuerza de ley. Empero, si esto no es posible de realizar, los gobiernos deben poseer la sapiencia, la apertura y la madurez democrática de oír, de entender, de tratar de cumplir y convertir en política pública aquellos acuerdos que tengan racionalidad, que sean viables y posibles de cumplir. Al actuar de este modo, no hay duda de que esos gobiernos se legitimarán ante la sociedad y permitirán comprender que es posible enriquecer la democracia representativa con elementos de democracia participativa, sin erosionar la institucionalidad democrática.

## **Corresponsabilidad Estado-sociedad en el cumplimiento de los acuerdos**

### *La corresponsabilidad Estado-sociedad*

El diseño de los diálogos realizados en Bolivia parte de la premisa de encuentro entre Estado y sociedad, de articulación entre actores del sistema político y de partidos con los actores de la sociedad civil; ese mismo diseño postula el tratamiento en condición de igualdad entre ambos conjuntos de actores en el proceso de la deliberación. De modo que lo que está por detrás de esta idea es la existencia tanto de derechos de quienes entran al proceso de diálogo como de deberes. Esto implica la apertura de espacios para el desarrollo de una ciudadanía democrática, consciente de sus derechos, pero también de sus obligaciones. Por tanto, los procesos de concertación y de diálogo no pueden asumir la lógica de la elaboración de pliegos petitorios de la sociedad hacia el Estado, para que sea éste el único actor activo que los cumpla. Una opción analítica como la última que describimos implicaría la reedición de los viejos criterios de la cultura del paternalismo estatal que conduce a que la sociedad le pida todo al Estado, sin comprometerse ella misma a tener obligaciones en las labores del desarrollo.

El diseño conceptual de los diálogos en Bolivia parte del principio de la corresponsabilidad entre Estado y sociedad, lo cual quiere decir que ambos son responsables de las tareas del desarrollo; asimismo, esa corresponsabilidad intenta el despliegue de una ciudadanía activa, propositiva, con propuesta para solucionar los problemas del desarrollo y de la pobreza, es decir, que trata de superar la existencia de un capital social que dirigía toda su organización a reclamar todo al Estado, sin colocar en las concertaciones cuál es el papel de la sociedad y cuál la cuota parte de responsabilidades en los compromisos.

Una lógica de la corresponsabilidad conduce a tener cuidado con los acuerdos y concertaciones a realizar, los convierte en más realistas, pues a futuro las rendiciones de cuentas

deberán exigir al Estado y a la propia sociedad cuál ha sido su papel en cumplimiento de los acuerdos; de modo tal que cada actor tendrá el cuidado de no pactar lo que es imposible de cumplir. Por tanto, debe quedar muy claro que esa exigencia de corresponsabilidad se extiende más allá de la suscripción de los acuerdos, sino que se prolonga a la obligación moral que tienen la sociedad y el Estado de cumplir lo que hayan acordado.

### *Acuerdos que no asuman la modalidad de shopping list*

Es imprescindible diseñar concertaciones que tiendan a llegar a acuerdos que no posean la modalidad de *shopping list*, es decir, tipos de eventos donde todos los actores escriben sus demandas y se acaba formulando un largo pliego petitorio al Estado, con la agravante de que se genera una explosión de demandas y simultáneamente se crea un exceso de expectativas que, con certeza, acabará en una frustración de quienes asisten a los procesos de diálogo, pues con seguridad, en el futuro, no podrán ver cumplidos ninguno de los pedidos que inscribieron en las listas de buenas intenciones.

Una forma de evitar estos excesos de demanda radica precisamente en organizar diálogos donde no estén presentes únicamente representantes de la sociedad civil, sino más bien que ellos estén acompañados de actores del sistema político y de los gobiernos, para que todos en conjunto razonen qué es posible acordar y cumplir y, por otro lado, qué no es posible pactar ni cumplir.

### **Acuerdos como insumos para políticas públicas y nuevas leyes**

#### *La fuerza moral y de presión de los pactos*

¿Pero entonces, qué carácter poseen los acuerdos? Según sea la calidad de los procesos de diálogo, su carácter más o



menos participativo, dependiendo de su legitimidad, sus acuerdos y conclusiones tienen más fuerza moral, más fuerza de presión social y política para ser convertidos en insumos de las políticas públicas a ser aprobadas por el Estado, las mismas que no necesariamente precisen instrumentos legales o leyes específicas para que eso suceda; o también podrán convertirse en leyes de la República que sean sancionadas por quienes poseen las competencias para ello, es decir, por los legisladores del Poder Legislativo, de modo que los pactos efectuados entre Estado y sociedad sean convertidos en instrumento legal por el Parlamento.

### **Enriquecer la institucionalidad y los poderes constituidos**

El test analítico de la democracia en América Latina, la observación sobre la legitimidad de los sistemas políticos y los sistemas de partidos en la mayoría de los países da el siguiente resultado: la gente entró en un fuerte grado de descreimiento de sus sistemas políticos, duda y no cree en sus partidos, critica ácidamente a sus parlamentos, no otorga ninguna credibilidad a su Poder Judicial; la población entiende que los partidos en función de gobierno realizan esta labor en favor de sus militantes y no en beneficio de la población que los eligió. La gente visualiza que todas las organizaciones partidarias, unas más que otras, que llegan al Poder Ejecutivo utilizan este poder de una manera prebendal, clientelar y con fuertes signos de patrimonialismo.

El diagnóstico anterior lleva a postular que las instituciones de la democracia representativa están debilitadas y en una fuerte crisis de legitimidad; en otros casos ni siquiera se han construido las instituciones que caracterizan a un régimen democrático o las que existen, como los parlamentos, los poderes judiciales, las administraciones departamentales, los gobiernos municipales, son todavía muy débiles. Si esto es así, uno de los retos del desarrollo de la

democracia y de la mejora de su calidad no radica en hundir ni debilitar más todavía a esas frágiles instituciones, no se trata de socavar la fuerza de una institucionalidad democrática que todavía es débil; por el contrario, el reto democrático consiste en fortalecer esa institucionalidad existente, en superar sus falencias, en recobrar la legitimidad que hubiese perdido. Justamente si esos son los desafíos, sería un craso error que los procesos de diálogo contribuyan a debilitar la poca fuerza institucional existente en nuestras democracias, sería un grave yerro pensar en la creación de otras institucionalidades paralelas a las ya existentes.

Justamente por la existencia de este marco conceptual, los diálogos realizados en Bolivia, ya sea el de 1997 o el Diálogo 2000, apuntaron a respetar las competencias de todos los poderes constituidos, se dirigieron a generar acuerdos que sean cumplidos, instrumentados por los poderes existentes; en el caso del Diálogo 2000, la hipótesis que estaba en el corazón de su organización era muy clara: fortalecer el desarrollo de la participación popular, lo cual implicaba potenciar al municipio, al poder municipal, debido a que ésta es la instancia estatal a la cual la población le otorga más legitimidad. Y obviamente, en ambos procesos de diálogo, comprendiendo que los acuerdos no son vinculantes ni poseen fuerza de ley, los procesos de concertación tendieron a respetar las competencias de gobernar que poseen el gobierno y el Poder Ejecutivo, por tanto, que tienen todos los grados de libertad para recoger en la política pública aquellos acuerdos que crean más factibles de realizar

Y si los diálogos parten de la premisa del respeto a las competencias de todos los poderes constituidos, entonces es posible que tiendan a fortalecer la institucionalidad con un aditamento específico: pueden contribuir paralelamente al fortalecimiento de la sociedad civil y de su sistema político, con lo cual es posible mejorar la calidad de la democracia, ya que simultáneamente se fortalecería no sólo a su sociedad civil, sino también a su sistema político y de partidos.

## El destino de los acuerdos

Pasado el tiempo, a cinco años de la realización del primer Diálogo y más de dos años del Diálogo 2000, existen algunas constataciones que son importantes de destacar para ver cuánto influyeron esos procesos en la formulación de política públicas.

### *Diálogo de 1997*

Aunque el Diálogo buscaba formular políticas de Estado y construir una visión compartida para la Bolivia del siglo XXI, en realidad, y esto no estaba previsto en el diseño del proceso de concertación, lo primero que surgió fue una apropiación gubernamental de la mayoría de los acuerdos, con los cuales la gestión del presidente Banzer formuló su plan de gobierno para el periodo 1997-2002, en el documento denominado Plan Operativo de Acciones, POA 1997-2002.

Empero, aquí es necesario realizar algunas puntualizaciones. El Diálogo acordó institucionalizar los procesos de diálogo, sin embargo, esa decisión no se implementó, tampoco se estableció un mecanismo claro y concreto de seguimiento y monitoreo de los acuerdos, por tanto, la suerte de las conclusiones quedó exclusivamente en manos del Ejecutivo. Justamente por esa razón ese gobierno usó quizás la mayoría de las conclusiones como un insumo para su plan de gobierno. Sin embargo, esto que parece muy positivo –en alguna medida lo es, pues tiende a plasmar en política gubernamental esos acuerdos del proceso de concertación– simultáneamente posee un problema: cuando sólo el gobierno tiene la potestad de apropiarse de los resultados –de convertirse en su único *ownership* y por ello en el único responsable del cumplimiento de los acuerdos, sin ningún control social, sin ningún mecanismo social de monitoreo– entonces es posible, y así sucedió en la realidad, que ese régimen gubernamental tienda a usar de manera discrecional los acuerdos, esto quiere decir que se arroga el derecho sin control alguno de cum-

plir los que desea y eludir los que no le convienen, o abstraer u olvidar aquellos acuerdos para los cuales no posee voluntad política de cumplimiento.

Por tanto, de manera sintética se puede decir en positivo que una parte de los acuerdos fue llevada al plan de gobierno y una porción de los que entraron al plan fue cumplida; en negativo, otros acuerdos fueron eludidos por el gobierno. Aquí el talón de Aquiles del Diálogo está claro: radica en el seguimiento y monitoreo de los acuerdos; el problema estriba en la falta de un control social ocupado de ver el destino de las conclusiones. No obstante, aunque esta fue una falla muy nítida, el gobierno tuvo la capacidad, y con certeza el Vicepresidente de la República fue encargado de esa tarea, de vender este tipo de procesos a la cooperación internacional, la cual asumió estos resultados del Diálogo como una modalidad de formulación de políticas públicas con participación de la sociedad, en especial esto ocurrió con el Banco Mundial. Además, un plus durante el Diálogo fue que la cooperación funcionó conjuntamente, por un lado, formando un *basket fund* administrado por PNUD, lo que evitaba que ninguna cooperación por sí sola sea la contraparte del proyecto, sino que sean todas para financiar los costos de operación de los diálogos y, especialmente, para convertirse en aliadas de los procesos de concertación. Más todavía, posdiálogo esa misma cooperación contribuyó mucho a formalizar los acuerdos en metas y en la construcción de indicadores de cumplimiento para ver en qué se avanzaba y en qué existían rezagos.

De manera más concreta, debemos recordar que el Diálogo de 1997 se desarrolló en cuatro mesas:

*Oportunidad* (ocupada de los temas de la economía y de política económica): en esa área se cumplieron parte de los acuerdos, en especial los referidos a garantizar la estabilidad macroeconómica.

*Dignidad*: en este caso, el gobierno aplicó con lectura propia uno de los acuerdos, que consistía en impulsar la erradicación de coca excedentaria en el país, que era lo que le interesa-

ba, sin avanzar en temas tan importantes como el desarrollo alternativo, a los cuales no les otorgó prioridad.

*Justicia e institucionalidad:* es quizás en este campo, entre los temas de la reforma del Estado y la reforma institucional, donde más avanzó el gobierno en el cumplimiento de los acuerdos.

*Equidad:* en los aspectos referidos a la pobreza, equidad y exclusión social no hay duda de que es donde menos cumplimiento de los acuerdos existe, no en vano en el mes de abril de 2000 surgieron rebeliones sociales muy fuertes motivadas por la existencia de fuertes niveles de pobreza y de inequidad.

### **Diálogo Nacional 2000**

Ese Diálogo, ya lo dijimos, fue diseñado asumiendo críticamente las enseñanzas dejadas por el Diálogo de 1997, especialmente planteando la necesidad de crear mecanismos concretos de control social, de vigilancia y monitoreo de los acuerdos logrados en los procesos de concertación, quizás por esa razón el cumplimiento de los acuerdos en esta ocasión está mucho más cerca del texto de lo que fueron las conclusiones del Diálogo de 1997.

#### ***Insumos para definir una estrategia nacional de lucha contra la pobreza:***

Primero, en el campo de los acuerdos que tienen que ver con los objetivos generales del Diálogo, se pretendía ubicar los temas fundamentales que debe privilegiar una estrategia de lucha contra la pobreza, así como identificar los problemas básicos que impiden la lucha contra la pobreza, para que todos ellos sean incluidos en la Estrategia de Reducción de la Pobreza que debía presentar el gobierno boliviano a los organismos internacionales para que éstos aprueben el segundo alivio de deuda externa al país, denominado HIPC II.

Este objetivo en cierta medida fue cumplido, pues pasado el Diálogo, el gobierno se ocupó de decodificar los acuerdos y

tratar de incorporarlos en el mencionado documento, que dio lugar al nacimiento de la llamada Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Esto sucedió con muchas limitaciones, pues el gobierno introdujo en la EBRP lo que creía conveniente, muchas veces no por falta de voluntad, sino por deficiencia institucional, pues los equipos técnicos que redactaron la EBRP no tenían las destrezas profesionales ni las competencias analíticas para leer lo ocurrido en el Diálogo, pues éste tenía una riqueza política, cultural, antropológica y sociológica muy amplia; es decir, lo que aconteció en el proceso de encuentro entre el Estado y la sociedad civil poseía temáticas y visiones interdisciplinarias de los temas de la pobreza, equidad y exclusión social, que lamentablemente el staff de profesionales del Estado no tuvo capacidad de captar, dado que vivían solamente dentro de esquemas monodisciplinarios, encerrados en ópticas instrumentales de la economía que no les permitían abrir los ojos y la comprensión a fenómenos multi e interdisciplinarios como son los diálogos nacionales. Es por esta razón, más que por falta de voluntad política, que muchas de las conclusiones del Diálogo quedaron en el tintero y no pudieron ser decodificadas, menos aún incorporadas en la mencionada EBRP. Así sucedió, por ejemplo, con los temas de género, ambientales, étnicos, de desarrollo productivo de los pequeños productores, campesinos e indígenas, etc.

Empero, y con todo, el Diálogo fue un elemento fundamental para que se apruebe esa EBRP, que es el instrumento que guía la formulación de políticas públicas de lucha contra la pobreza del Estado boliviano.

### *Destino, jerarquías de uso y control social de los recursos del alivio de la deuda*

Si bien sucedió lo que describimos con los objetivos y temas generales del Diálogo, otra cosa pasó con los resultados específicos referidos a las decisiones sobre quiénes iban a recibir los recursos HIPC II, bajo qué mecanismos y para ser gasta-

dos en qué prioridades. En este campo las decisiones del Diálogo fueron transformadas por el gobierno y, en concreto, por el Parlamento nacional en la llamada Ley del Diálogo, que recoge y respeta los acuerdos del Diálogo, convirtiéndolos en Ley de la República, por tanto, de cumplimiento obligatorio por las instancias estatales correspondientes. En efecto, esa Ley define quién recibe los recursos HIPC II, en qué porcentajes, bajo qué mecanismos y para ser usados con qué prioridades; además esa Ley abre su paraguas para formular políticas en el campo de la compensación económica, para beneficiar a las regiones más pobres.

Más aún, esa misma Ley, retomando las conclusiones del Diálogo, fija como norma legal la institucionalización de los procesos de diálogo, aprueba la creación de mecanismos de control social para el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las políticas de lucha contra la pobreza inscritas en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP); de manera concreta detalla cómo se organizará desde la sociedad esos mecanismos de control social en los niveles municipal, departamental y nacional para que la sociedad intervenga en el control y vigilancia, no sólo del uso de los recursos HIPC II, sino también del conjunto de recursos comprometidos en la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

No hay duda de que, en este caso, con una norma ya aprobada, con los reglamentos de la Ley ya sancionados, es nítido distinguir cómo las conclusiones del Diálogo se cumplen plenamente –pues ya son parte de la Ley– no sólo porque sean un instrumento legal, sino porque esa Ley ya se está aplicando, probablemente porque esos acuerdos del Diálogo tienen fuertes *ownerships* en las organizaciones de la sociedad civil y en los municipios. En efecto, los municipios y las organizaciones municipales y territoriales están pendientes del cumplimiento de los acuerdos del Diálogo, igual sucede con las pastorales sociales, el recién fundado Mecanismo de Control Social dirigido por la Iglesia Católica, por las organizaciones de pequeños productores, por los grupos de la so-

ciudad nucleados en las organizaciones de productores campesinos e indígenas, etc.

### **Corolario final: las visiones macro emergentes de los diálogos**

La realización de los diálogos nacionales de 1997 y del año 2000 permiten afirmar que es posible enriquecer la democracia representativa con elementos de la democracia participativa, sin debilitar la institucionalidad de la primera. En efecto, en el despliegue de los procesos de deliberación que han generado esferas públicas de encuentro entre la sociedad civil y el Estado, su sistema político y de partidos, se demuestra que hay formas de enriquecer la democracia representativa con la participación ciudadana.

Por otra parte, el trabajo realizado evidencia que es posible empoderar a la sociedad mediante procesos participativos que señalan que es evidente que la sociedad puede agendar temas de la política pública, es más, tiene capacidad de contribuir al diseño, formulación y aplicación de algunas políticas públicas que le interesan a la propia población, en concreto, que se dirijan a lucha contra la pobreza.

Asimismo, los procesos mencionados son instrumentos concretos de evolución de una ciudadanía activa, propositiva, comprometida con las labores del desarrollo; razones por las cuales este tipo de procesos puede contribuir a establecer la lógica de la corresponsabilidad entre Estado y sociedad para construir una sociedad más equitativa.

Más todavía, el test de la realidad de los procesos vividos, en especial del Diálogo 2000, expresa que se pueden diseñar mecanismos de control social que generen un cambio cultural en la gente y en el Estado, pues abren campo a la costumbre de la rendición de cuentas del Estado a la sociedad sobre los acuerdos y la políticas públicas aprobadas. Esta nueva cultura de la rendición de cuentas es acompañada de manera muy práctica con el diseño de instrumentos, con el inicio de tareas



de elaboración de indicadores de uso social que permitan evaluar el grado de cumplimiento de los acuerdos.

Por otra parte, los diálogos demuestran que hay otras maneras más participativas para formular políticas públicas que tengan un alcance de políticas de Estado, es decir, que posean vigencia por más de un periodo gubernamental debido justamente a que provienen de pactos entre el sistema político (gobierno y oposición) y la sociedad civil.

Por último, ambos diálogos analizados en este texto demuestran que los encuentros de la sociedad civil con su sistema político y de partidos pueden contribuir a formular y desarrollar políticas públicas a escala macro, para todo el país y todos sus municipios, de modo que no son experimentos micro que puedan o no ser replicados en el territorio nacional. Al contrario, la especificidad de los diálogos nacionales fue su vocación de alcance nacional, razón por la cual sus conclusiones se vieron, en unos casos con más fidelidad, en otros con menos, recogidas en la política pública de dimensión nacional.

La Paz, octubre de 2002



# Ideas sobre el control social

---

## Introducción

La idea de control social de la sociedad civil debería apuntar a fortalecer las instancias institucionalizadas de la sociedad civil que desean impulsar la costumbre del *accountability* y no a construir institucionalidades paralelas que debilitan al Estado y que normalmente poseen poca eficacia. Es fundamental partir del principio de respeto y reafirmación de la institucionalidad pública, guiándose además por el supuesto de impulsar la descentralización y la participación ciudadana.

La reflexión sobre el control y vigilancia social emerge con más insistencia de los procesos de impulso de la participación popular y del despliegue de los diálogos nacionales desarrollados en Bolivia en 1997 y en el año 2000, asimismo, tiene línea de continuidad con la formulación, por parte del gobierno, de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y la promulgación de la Ley del Diálogo en el año 2001. Si bien el desarrollo de iniciativas de control y vigilancia social de la sociedad debe centrarse en los objetivos y metas de la EBRP, no tiene por qué limitarse al campo de la economía, es decir,

no debe circunscribirse solamente a la observación y vigilancia de los indicadores de cumplimiento de la EBRP, sino que, de manera más genérica, precisa mirar y apuntar a todas las iniciativas de formación de esferas públicas de discusión de cuestiones políticas, sociales, culturales y educativas donde se desarrolle ciudadanía activa y donde se generen posibilidades de empoderamiento de los actores de la sociedad. Pero además se precisa el desarrollo de la responsabilidad de la propia sociedad para agendar y ayudar a la definición de políticas públicas.

La idea de impulso del control social debe ser un mecanismo de apertura de espacios deliberativos –ya existentes o por crearse– que enriquezcan la democracia representativa con signos de participación. Tales espacios deberían tener un carácter institucional, en los cuales la gente participe generando iniciativas de política pública, de planificación, de gestión y de rendición de cuentas sobre esas políticas.

El control o vigilancia social, para tener efectividad, precisa tener como base el acceso de la sociedad a una información que sea considerada como bien público, necesita canales estatales que estén en la disposición y obligación de brindar información pertinente en los temas y áreas del desarrollo, lucha contra la pobreza y equidad que interesan a los actores sociales. Por otra parte, esa vigilancia social exige como precondition que el Estado no sólo genere la información pertinente, sino que la presente didácticamente a los actores de la sociedad, que son quienes la utilizarán para sus fines de control. Empero, simultáneamente, desde el otro lado se requiere de una sociedad activa, consciente y responsable, que esté interesada en el desarrollo del control social de los procesos de la política pública.

Un campo de acción fundamental del control social debe estar ligado al conocimiento y manejo de los recursos disponibles orientados al financiamiento de las acciones de desarrollo, a la lucha contra la pobreza y el logro de los objetivos de la equidad, tales como el presupuesto público, no sólo de los pre-

supuestos municipales o departamentales, sino del Presupuesto General de la Nación, que es donde se concentran las prioridades estatales.

## **Antecedentes**

El proceso de municipalización y descentralización en nuestro país se inició en un escenario de insostenibles disparidades sociales, en términos de distribución de recursos institucionales y financieros, en el marco de profundas desigualdades en cuanto a privación humana para ampliar sus capacidades y una desigual distribución de ingresos y oportunidades.

De manera general, la Ley de Participación Popular, en conexión con todo el proceso de descentralización, se constituyó en uno de los pilares fundamentales de una idea de desarrollo dirigida a actuar sobre los problemas de los sectores más pobres de la sociedad. De manera concreta, ella representaba:

- Redistribución de la coparticipación tributaria en favor de los municipios medianos y pequeños.
- Descentralización administrativa en el ámbito municipal.
- Apertura de espacios políticos para nuevos actores sociales antes invisibilizados.
- Redistribución del poder político.
- Control social a partir de los comités de vigilancia.

El análisis de la participación popular muestra que las competencias de los municipios se han complejizado, pues éstos no sólo deben planificar y promocionar el desarrollo urbano, sino atender los problemas referidos al manejo administrativo y financiero, lograr la eficiencia de la gestión, transitar a la discusión de las bases productivas de su sostenibilidad, analizar las competencias concurrentes que deben discutir con las administraciones departamentales, definir su relación siempre

complicada con los fondos de desarrollo, además de consolidar una gobernabilidad que ha sido puesta en entredicho por la censura constructiva. Entre otros, esos son los grandes obstáculos que traban y dificultan el desarrollo normal de una gestión.

A partir del Diálogo 2000, la posterior elaboración de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y la promulgación de la Ley del Diálogo, el municipio se ratifica como el actor más importante en la lucha contra la pobreza, pues debe diseñar y ejecutar los programas de desarrollo, dando paso a actividades de control social que promuevan la eficiencia y transparencia de sus actividades.

La aprobación de la Ley del Diálogo Nacional 2000 tiene como objetivo más importante establecer los lineamientos básicos para la gestión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, y establecer el alcance y los mecanismos para el ejercicio del control social sobre el mismo; define el control social y los instrumentos en el ámbito de la comunidad municipal, departamental y nacional. Es muy posible que aquello que tenga más eficacia sea lo que ya posee una historia institucional, en específico, todo lo relativo a la labor de control social realizada por los comités de vigilancia, los cuales con luces y sombras son una realidad existente.

Aunque hay algunas ideas precisas sobre el control social en el plano local, para efectos del nivel departamental y nacional se abren muchas interrogantes que requieren ser absueltas con apego al apoyo de iniciativas de control social que promuevan la institucionalidad pública.

## **Elementos conceptuales**

La idea de control social no debe apuntar al desarrollo de actividades realizadas exclusivamente por actores de la sociedad, al contrario, el requisito ineludible es que en el tema del control social deban conectarse el Estado y la sociedad,

es preciso que ellos se articulen de modo que haya una voluntad compartida entre ambos para impulsar procesos de vigilancia social en un marco de generación de una lógica de corresponsabilidad en las tareas del desarrollo. Esta responsabilidad compartida es crucial, pues no se trata de que el control social sea un acto unilateral de los actores y movimientos sociales, dirigido a controlar al Estado, sino que conceptualmente el meollo de la cuestión radica en la responsabilidad compartida entre ambos.

Un tema crucial en la discusión del control radica en identificar y dar transparencia al hecho de que muchos actores institucionales, dotados de tradición y respetabilidad, se sienten o se conciben a sí mismos como la representación de la sociedad, por tanto, desearían ser los únicos interlocutores admitidos como la representación del control social. Cada actor institucional busca un mejor posicionamiento para efectuar actividades de control social, desplegando sus visiones de país por medio de estas acciones, para así potenciarse como el interlocutor ante el Estado y la cooperación internacional, que es muy proclive al impulso de las labores de control social, muchas veces, sin observar que no sólo impulsa la vigilancia social, sino que paralelamente apoya inconscientemente los proyectos propios de algunos actores sociales.

En el análisis del tema del control social cuenta mucho la mirada del contexto político, se debe reconocer que estamos en un momento de fuerte deslegitimación del sistema político y del sistema de partidos, ese hecho conduce a que muchos actores sociales o institucionales piensen en salidas antiestatales que pueden dañar la democracia. Por tanto, a pesar de reconocer como realidad esa crisis de representación del sistema político, es imperioso admitir que una mejor democracia es aquella que tiene una sociedad fuerte, propositiva, pero que simultáneamente es aquella que fortalece a su propio sistema político. Justamente en este marco debe moverse el tema del control social.

Un pilar analítico para el tratamiento del mecanismo de apoyo a las iniciativas de control social desplegadas por la

sociedad civil debe partir del reconocimiento del carácter plural de la realidad boliviana, por tanto y en consecuencia, ningún actor o institución por sí solos pueden asumir la representación de toda esa multiplicidad social y cultural que hay en el país.

Otro criterio analítico fuerte, remitido a la cultura política boliviana, es el que apunta a la necesidad de reforzar la continuidad de procesos ya iniciados y evitar la tradición de fundar o refundar constantemente las políticas. En esta línea, el fortalecimiento de la continuidad de políticas conduce a privilegiar el apoyo a instancias institucionalizadas ya existentes de la sociedad civil que desarrollan control social, fundamentalmente instancias públicas de vigilancia social ya existentes. En síntesis, esto implica reafirmar y fortalecer la institucionalidad pública. Por otra parte, se requiere partir de criterios amplios de comprensión del concepto sociedad civil, abriendo la mirada tanto a los actores territoriales como a los actores funcionales-corporativos. Cada uno de ellos existe y es una realidad que no puede ser negada.

Se precisa pensar en el desarrollo balanceado de instancias de control social existentes en los niveles local, departamental y nacional, partiendo de la premisa de que ya existe cierto desarrollo de mecanismos en el plano local, con los comités de vigilancia. En tanto que es una certeza que en los niveles departamental y nacional existe una suerte de vacío en el tema. Asimismo, uno de los retos conceptuales y prácticos radica en impulsar visiones de control social que, naciendo en lo local o departamental, no se anclen en la mirada de únicamente lo local o departamental, sino que puedan trascender a observar lo nacional.

En Bolivia, al hablar de desarrollo, equidad y lucha contra la pobreza se tendría una percepción poco precisa si no se resalta que en el país existe una sociedad preñada de discriminaciones, lo cual, en términos de apostar por la equidad, invita a realizar acciones positivas de apoyo a algunos actores y actrices sociales. Éste es el caso específico de las mujeres y de los pueblos originarios, quienes, para efectos de iniciativas de



control social, deberían recibir un apoyo especial, pero siempre con la idea de desarrollo de la corresponsabilidad entre Estado y sociedad.

La idea de control social, remitida también al concepto de vigilancia social, implica el desarrollo de formas de empoderamiento de la sociedad, pero lo importante es que debería ser mediante actos de relacionamiento y de interlocución entre Estado y sociedad, es decir, por medio de la creación de esferas públicas de encuentro, discusión acuerdo entre ellos. Esa comprensión amplia del control social como vigilancia social induce a la creación e impulso de un capital social propositivo, es decir, de una sociedad o de actores sociales organizados, pero dotados de propuesta y no únicamente de actores movilizados por una cultura de la negación.

En esa línea analítica, el control social no puede fundarse en una óptica negativa que sólo enfatice el acto de denuncia de la corrupción. Si bien esta última es necesaria y el logro de la transparencia es un desafío para la política pública, la vigilancia social debe ser comprendida como el intento propositivo de comprometer a la sociedad civil y al Estado en los retos que demanden el desarrollo con equidad. Así entonces, el control social podrá ser concebido como espacio público de concreción de la corresponsabilidad en la tareas de desarrollo entre sociedad y Estado, y no como el acto limitado de denuncia de arbitrariedad, de corrupción y de la falta de transparencia.

El control social precisa ser comprendido como instrumento concreto de desarrollo de esferas públicas, de encuentro entre sociedad civil y Estado en problemas relevantes para la gente, en especial en los referidos a la lucha contra la pobreza y a la dotación de servicios de calidad en un ámbito de diálogo que permita la mejora de la eficiencia y eficacia del Estado en sus distintos niveles, en especial en el uso de recursos destinados a la lucha contra la pobreza.

La institucionalización de espacios de diálogo y de concertación fomenta el desarrollo de la cultura democrática, promoviendo una cultura de concertación y tolerancia que evite

la explosión traumática del conflicto, para que éste pueda ser manejado en el territorio del diálogo. La vigilancia social entonces debe ser comprendida como la creación concreta de la esfera de lo público, como impulso de la democracia de lo público, como instrumento del fortalecimiento de la sociedad civil, pero, simultáneamente, de potenciamiento del Estado, de su sistema político y del sistema de partidos. Quiere decir que el control social no debe dirigirse contra el sistema político y de partidos, sino que requiere estar orientado a reconocerlos como instrumentos de la democracia y por ello buscar mejorarlos.

Asimismo, el control social requiere ser un instrumento de desarrollo de una ciudadanía activa, de sujetos dotados de capacidad de propuesta, de impulso a acciones participativas, no sólo en las áreas de la planificación, sino avanzando en los espacios de vigilancia de la gestión y de control de la rendición de cuentas sobre resultados de la política pública.

## **La EBRP y otras esferas públicas**

Dado que la urgencia del país es la lucha contra la pobreza y la disminución de la inequidad, el mecanismo de apoyo a las iniciativas de control social de la sociedad debe tener su núcleo en la observación, seguimiento, y control de las políticas y acciones de implementación de la EBRP. La idea de monitoreo de resultados, de creación de instancias de desarrollo del *accountability* a escala nacional se enunció tímidamente en el Diálogo Nacional de 1997, pero no se la logró implementar por falta de institucionalización del desafío. Empero, los mecanismos de control social, con problemas, con deficiencias y limitaciones, se han venido desarrollando mediante el proceso de la participación popular iniciado en 1994.

Justamente por las limitaciones del seguimiento a los acuerdos logrados en el Diálogo Nacional de 1997, el Diálogo 2000 enunció de manera enfática la necesidad de seguimiento a las conclusiones de ese proceso participativo y for-

muló la necesidad de monitoreo de resultados mediante el acceso a indicadores que permitan visualizar el cumplimiento de las metas de la lucha contra la pobreza definidas en la EBRP: por un lado, la EBRP definió la tarea que tiene el gobierno de dar seguimiento a sus metas de lucha contra la pobreza a través de indicadores específicos para analizar ese tema. El gobierno no puede abdicar de su función de gobernar, a pesar de que hayan mecanismos institucionalizados de control social, por tanto, debe hacer su tarea propia de dar seguimiento a sus metas de política, en especial, en el campo de la lucha contra la pobreza. Pero, por otro, debe ser un facilitador del control social mediante la entrega de información oportuna y pertinente para que la sociedad ejercite el control social del avance de la EBRP.

En esa línea, la Ley del Diálogo institucionalizó la existencia de un mecanismo de control social para las tareas de seguimiento de la EBRP.

Entonces, el Estado debe hacer el esfuerzo de apoyar a las instancias, a las organizaciones de la sociedad civil que persigan analizar y controlar los avances de la lucha contra la pobreza. El Estado, al ser corresponsable del control social, debe facilitar las acciones del mecanismo de control social, los comités de vigilancia, los consejos departamentales. Empero, en materia de vigilancia social es preciso introducir la idea de continuidad y cambio. De continuidad y mejora de los mecanismos ya existentes de control social, partiendo de la certeza de que se debe empujar lo que ya tiene experiencia concreta. Nadie puede negar que son muchas las críticas a los comités de vigilancia y a los consejos departamentales por su falta de eficacia, por su cooptación a las autoridades, por su incapacidad de dar informes a sus mandantes, pero a pesar de todo existen, no hay que cerrar los ojos ante esa realidad. Aunque simultáneamente a la crítica surge algo fundamental: se requiere saber quién controla a esos controladores, esto es muy importante para efectos de la eficacia del control social. Es más, de esa crítica surge la necesidad de mirar no solamente a los

controladores, sino de reparar en la sociedad, en la gente misma y no sólo en los controladores, sean éstos miembros del Comité de Vigilancia, del Consejo Departamental o de otra instancia institucionalizada.

Por esas razones, un tema sustantivo de la idea de control social radica en no comprenderlo sólo como la generación de una burocracia de la sociedad civil dotada de la capacidad de controlar –que justamente esa es la deficiencia de la Ley del Diálogo–, sino más bien el concepto se dirige a generar una ciudadanía activa, es decir, visualizar y concretar el derecho que tiene la gente de controlar la política pública mediante su intervención activa en los temas que le atañen y no delegar sus derechos a burocracias que no siempre los representan bien en esas tareas.

Por tanto, la idea de control social se basa en el principio de desarrollo de esferas públicas de encuentro entre sociedad y Estado, de participación de la gente con sus representantes y con funcionarios estatales para controlar la política pública, lo cual no niega la democracia representativa, sino que la enriquece mediante el impulso de mecanismos participativos que conducen a la generación de una ciudadanía activa y responsable.

No se trata de creación de estructuras burocráticas ocupadas y especializadas técnicamente en el control social, sino que se debe impulsar una sociedad con capacidad de saber que entre sus derechos está el de desarrollar vigilancia, de hacerlo mediante un contacto continuo con las instancias estatales y del sistema político.

El control social no debería cerrarse única e instrumentalmente a los elementos contenidos en la EBRP, sino que requiere poseer una visión más amplia de las actividades de vigilancia social. El campo de la cultura política no debería estar fuera, así como el conocimiento de derechos y obligaciones, la educación cívica, como también la vigilancia de desarrollo de la política misma, por ejemplo, el cumplimiento o no de las ofertas electorales, la opinión sobre la transparencia de la justicia, el desempeño del legislativo o de otras instancias públicas.

El campo de la política no debe ser despreciado en las tareas de vigilancia social, por ejemplo, la “carnetización” de los grupos vulnerables no sólo debe ser vista como ligada a la EBRP, sino como un acto más amplio de adquisición de ciudadanía política que, mediante la discusión con los partidos y sus representantes, y en general con representantes del poder, no puede ser excluido de las tareas de vigilancia social.

## **La información como insumo del control social**

El desarrollo del control social, en especial en el campo del seguimiento de políticas públicas y específicamente de la EBRP, es imposible sin la creación y difusión de información sobre los temas relativos a la lucha contra la pobreza y la generación de equidad. El control social precisa la creación de información y la socialización de la misma, pero de información pertinente, es decir, de aquella que sea de interés de la gente y no sólo la relativa a los equilibrios macroeconómicos, que es la que hasta ahora ha sido privilegiada.

Este reto de provisión de información a la población exige un cambio de cultura en el Estado y sus funcionarios para que éstos logren comprender que la información es un bien público y no una propiedad privada de la burocracia, que es lo que ocurre hasta hoy. La socialización y democratización de la información es un insumo y prerequisite de las labores de control social, pero en el campo concreto esta tarea exige la ubicación de canales adecuados para transmitir información a la población y a sus instancias estatales más próximas, tales como los municipios, usando los medios accesibles a la gente, sin renunciar al impulso de nuevas tecnologías a las cuales puedan acceder los propios pobres y los demás sectores populares.

El control social necesita que la información deje de ser clandestina, o de uso exclusivo de élites técnicas o empresariales, caso que sucede, por ejemplo, con la EIH o la MECOVI. Antes de eso, se requiere avanzar hacia la generación de in-

formación pertinente para la gente, en los temas referidos a la lucha contra la pobreza. Pero más allá del desafío de preparar información pertinente existe un reto adicional: el Estado debe asumir la tarea de presentar didácticamente esa información; en tanto que el reto de la sociedad y de sus organizaciones es usar esa información, discutirla, reformularla, precisarla y corregirla; lo cual implica asumir la capacidad de la sociedad de generar información, de modo tal que ese tema es de ida y vuelta, desde la sociedad al Estado y viceversa. Esto quiere decir que una de las tareas vitales del control social radica en la creación de esferas públicas de discusión y asimilación de la información.

La Paz, 2001

# Mediano plazo y coyunturas políticas





# Bolivia: dos décadas de democracia

---

## Introducción

El presente trabajo pretende, de la manera más sucinta, pintar un panorama de los cambios producidos en la democracia boliviana en las últimas dos décadas, en especial desde octubre de 1982, momento en el cual Bolivia recupera su democracia e instala en el gobierno a Hernán Siles Zuazo, luego de una cruenta dictadura iniciada del 17 de julio de 1980. Sin embargo, si esa fecha es central para entender las transformaciones democráticas en nuestro país, es útil añadir a ella otro momento histórico: agosto de 1985, comienzo de la presidencia de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), en cuyo régimen se produce la liberalización económica de Bolivia y se destierra al viejo Estado empresario edificado desde la Revolución nacional de abril de 1952.<sup>1</sup>

En el pasado, la forma tradicional de ver o mirar a Bolivia desde lejos era como el ejemplo de la inestabilidad política,

---

1 Sobre las referencias históricas, consultar Carlos Toranzo (coordinador), *Bolivia en el siglo XX*, Bolivia, Club de Harvard, 1999.

como el reino de los golpes de Estado comandados por militares o como el territorio de las constantes rebeliones populares y de las repetidas insurrecciones sociales que intentaban derrumbar al Estado y construir una utopía proletaria. Bolivia era vista como el país donde los militares y los obreros, en especial los mineros, definían la política por medio de su enfrentamiento constante y a través de su intención de negar y eliminar al otro.

Lo cierto es que ese país ha cambiado mucho. Por lo pronto basta decir que desde 1982 vivimos en una democracia representativa; desde entonces hasta la fecha Bolivia ha cambiado cuatro gobiernos mediante elecciones libres y en estricto respeto de la norma constitucional. Estas dos décadas son testigo de cambios institucionales muy profundos en el país, de inicio tenue, pero de comienzo del desarrollo de una cultura democrática y de respeto a las instituciones que no eran la norma de vida antes de 1982. Si antes de estos dos decenios la cotidianidad política estaba marcada por el maximalismo político, por el intento de destruir al otro, hoy podemos decir que comienza a desarrollarse una cultura de respeto al otro, de apertura al diálogo y de tolerancia, aunque, claro está, esta nueva cultura convive con costumbres de largo plazo que todavía entienden que la negación del enemigo es la clave para desarrollar las posiciones propias.

Bolivia vive en el contexto de los países latinoamericanos. Muchos de ellos, al igual que nuestra nación en los inicios de los ochenta, han expulsado a regímenes autoritarios; varios han desarrollado procesos de democratización muy intensos en estas dos décadas. No obstante, en estos últimos años algunos de ellos –Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Paraguay– han sufrido severos problemas de desestabilización de sus democracias, de erosión de la estabilidad política, de aparición de mesianismos y autoritarismos que han conculcado los derechos ciudadanos. Bolivia no está lejos de sufrir esos problemas, de ver un desgaste de su democracia, de mirar una probable desestabilización política, de asistir a una crisis de

deslegitimación de su sistema de partidos. Empero, posee simultáneamente algunos elementos de su política que han permitido, por lo menos hasta ahora, no caer en la debacle institucional en la cual se han hundido las naciones señaladas. Así pues, si bien somos comunes a nuestros vecinos, a la par la democracia boliviana no deja de poseer algunas diferencias muy importantes.

## **Hacia nuevas costumbres políticas**

Una cuestión básica para entender al país actual radica en visibilizar el proceso de construcción de democracia representativa y el tránsito de la jerarquía de la representación política hacia los partidos políticos, a pesar de la desafección que con relación a éstos tenga la ciudadanía, en esta línea tiene mucha importancia analítica la construcción de la democracia pactada.

Hasta inicios de los setenta, con la instalación de la Asamblea Popular, Bolivia desarrollaba un proceso político de crítica y superación del Estado (burgués), inducida por las ideas marxistas y socialistas de construcción del Estado proletario, ideas a las cuales se plegaban los mineros, pocos sectores fabriles, el sindicalismo organizado, la COB y FSTMB, y algunos sectores de clases medias radicalizadas, en especial los estudiantes universitarios. Pero eso no significaba que la mayoría de la población haya estado tras esa utopía, como tampoco lo estaba del desarrollo de una nueva y diferente democracia representativa. Esos eran los tiempos de un maximalismo político que se desarrolló con fuerza desde la construcción del Estado del 52 o, inclusive, que se desplegó en la cultura política mucho antes de la propia Revolución de abril.

La crítica social y política a la dictadura banzerista (1971-1978) tuvo un matiz que se diferencia de la política de los años anteriores a 1971, pues consiste en clamar por la vigencia de los derechos humanos y de la Constitución, de elecciones libres para elegir a los representantes del poder. Curioso recla-

mo de un movimiento popular que nunca había creído en la lógica de las urnas, que desconocía al voto como mecanismo para elegir a los titulares del poder. Esto implica que algo nuevo se estaba procesando en la sociedad en esos años. La crítica a los militares ya no se orientaba únicamente al intento de desarrollar una insurrección popular para construir un Estado socialista, aunque no dejaba de haber quienes estaban en esa línea o aquellos que buscaban a otros militares para generar un golpe de Estado “democrático” con el fin de alejar a Banzer del poder. Antes bien y a pesar de esto último, la crítica y movilización popular se dirigía a la obtención de objetivos democráticos. Esto es lo nuevo de la política en esos tiempos.

No en balde el alejamiento de Banzer tiene como dato inmediato la convocatoria a elecciones, a las solicitadas por los movimientos sociales; pero en ese entonces (1978) la sociedad boliviana y los propios partidos políticos descubren su falta de preparación y tradición para dirimir el poder por la vía del sufragio, y de la costumbre para ello; tampoco los partidos estaban preparados para ese proceso. Las organizaciones partidarias estaban todavía acostumbradas al golpe de Estado, a la insurrección de las masas, a la preparación de actos subversivos contra quienes estuviesen en el poder. Por ello esas primeras elecciones no fueron transparentes, sino que convocaron a un gran fraude electoral, mecanismo al que Banzer apeló para prorrogarse en el poder con la cara militar de Pereda Asbún.

Por todas esas limitaciones, entre 1978 y 1982 se vivió un proceso de alta inestabilidad política, de gobiernos de pocos meses o de pocas semanas, de intentos de sembrar lo nuevo, es decir, de definir el poder por medio del voto, junto a los ensayos de utilizar los viejos códigos políticos para acceder al poder –nos referimos a los variados golpes de Estado de esa época–. Esas son también las épocas de los empantanamientos que impedían la elección presidencial en el Congreso, años en los cuales era imposible conformar coaliciones e, inclusive, tiempos en los que se pretendía crear sublevaciones populares para alcanzar el sueño socialista. Todos esos procesos están

todavía fuertemente marcados por la cultura maximalista que se desarrolló durante varias décadas en el país, años del todo o nada, tiempos de la lucha hasta las últimas consecuencias, épocas en las que nadie nunca se detuvo a ver si el otro podría tener la razón, años cuando el respeto por el otro y por sus ideas no aparecían en la escena de la realidad.

No hay duda de que esos años son demasiado complejos, pues en ellos se entremezclan códigos políticos diferentes. Son tiempos en que la sociedad intuye que debe avanzar hacia cierto tipo de democracia en la cual el sufragio sea importante, pero, a la par, existen sectores de la propia sociedad –partidos políticos o militares– que creen todavía en las costumbres políticas autoritarias del pasado. El golpe de Natusch Busch en 1979 es un parteaguas de la política boliviana, pues como analiza René Zavaleta en sus *Masas en noviembre*, en ese momento se percibe en la sociedad boliviana –incluido el movimiento campesino– su adscripción a la idea democrática. El clamor por la vigencia de la Constitución, el reclamo por elecciones libres para nominar a los titulares del poder son la respuesta social al golpe de noviembre de 1979 y es evidente que esta forma de responder es totalmente distinta a la manera de reaccionar que se tenía frente a gobiernos autoritarios en el pasado; es que años atrás no se respondía a los gobiernos autoritarios blandiendo una idea democrática, sino afilando lanzas y organizando a la sociedad para destruir de modo violento a esas dictaduras, para imponer la dictadura propia (la proletaria).

Tan diferente es la nueva situación que podría decirse que a finales de la dictadura de Banzer había llegado la hora de los partidos, era el inicio de un proceso de definición del poder que debía pasar por las urnas y ya no solamente por el enfrentamiento entre las Fuerzas Armadas y el sindicalismo boliviano. La modalidad de oposición ya no radicaba en la lucha entre los métodos del golpe de Estado y la insurrección popular, sino que ellos tendían a dar paso a la elección en las urnas. Quizás porque el escenario se desarrollaba de esa manera, algunos sectores conservadores de la sociedad, que incluían a

muchos empresarios y militares, optaron por la creación de un partido propio en 1979, hablamos de Acción Democrática Nacionalista (ADN). La organización de este partido implicaba otra vez la existencia de un código político doble, los empresarios no renunciaban a sus organizaciones corporativas, como la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, pero a la vez elegían una representación política partidaria. Es que no hay duda de que los tiempos comenzaban a cambiar.

## Bolivia y el trauma de la gobernabilidad

Entre los años 1978 y 1985 Bolivia vivió problemas severos de inestabilidad política, es decir, de ingobernabilidad. Luego de finalizada la dictadura del general Hugo Banzer Suárez en 1978, el país trató de iniciar un camino de construcción de una democracia en la cual los partidos políticos sean el centro del sistema político, sustituyendo a las fuerzas militares que durante siete años habían usado el poder negando las normas constitucionales.<sup>2</sup> Este intento boliviano de crear una democracia representativa basada en un sistema de partidos políticos chocaba contra algunos inconvenientes difíciles de salvar:

- a) Una cultura política de autoritarismos dirigida a la confrontación, negadora de la concertación, que creía en la lógica de guerra y en el maximalismo para imponer proyectos políticos. Esa cultura antidemocrática estaba adherida en el Estado, en los actores sociales y en los partidos políticos. No en vano se ha bautizado a esa cultura como la que corresponde a la política *en las calles*,<sup>3</sup> y que todavía subsiste: precisamente en los años 2000 y 2001 se desplie-

---

2 Sobre el tema, consultar René Mayorga, *Democracia y gobernabilidad. América Latina*, Caracas, Cebem, ILDIS, Nueva Sociedad, 1992.

3 La conceptualización corresponde a Fernando Calderón en su libro del mismo nombre.

ga de una manera notable mediante el desarrollo de rebeliones sociales, en especial campesinas, que han inmovilizado al país por mucho tiempo y que han dado señales de involución política y de fragilización de la democracia boliviana.

- b) La inexistencia de un sistema de partidos en torno al cual pueda edificarse la democracia.
- c) La ausencia de instituciones democráticas y del hábito de respeto a ellas.
- d) Carencia de una democracia representativa, con una división clara de poderes.

En los años referidos, las múltiples elecciones presidenciales no lograban que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de votos para elegir Presidente de modo directo a través del voto ciudadano, por tanto, la elección presidencial de acuerdo a norma constitucional debía pasar al Congreso, en el cual se debía definir la titularidad del poder. Pero como la cultura política de la lógica de guerra evitaba cualquier tipo de pacto interpartidario, los enfrentamientos entre los partidos políticos condujeron a múltiples empantanamientos que expresaban la imposibilidad de elegir Presidente por voto mayoritario en el Congreso. La incapacidad de los políticos para destrabar la elección presidencial abría espacio continuamente para que los militares repitan sus apariciones destinadas a tomar el poder. La incapacidad de los civiles, de los partidos, de hacer pactos políticos posibilitó la realización de golpes de Estado militares en esos años.

Esa fue la historia repetida de ausencia de gobernabilidad hasta 1980, año en el cual sube al poder una dictadura comandada por el general Luis García Meza, que no reconoce la elección de Hernán Siles Zuazo como presidente del país y evita que este político asuma la primera magistratura de Bolivia. Tal

dictadura deja el poder en 1982 ante el cerco de la sociedad civil y la presión internacional comandada por el propio gobierno de los Estados Unidos. Este momento de recuperación de la democracia es un instante clave para el inicio del proceso democrático que vive Bolivia en estas dos décadas.

En 1982 arriba al gobierno el presidente Siles Zuazo, quien había ganado las elecciones en 1980 con una alta votación popular, pero que no pudo acceder al gobierno por el golpe de Estado descrito. El nuevo Presidente toma el mando del país con un problema a cuestas: no poseía mayoría en el Parlamento y no logró conformar una coalición para gobernar. Los tres años de su gobierno (1982-1985) están caracterizados por la demostración de que un régimen no puede administrar el Estado, no puede gobernar, si no posee mayoría parlamentaria. Esa ausencia de sintonía entre Ejecutivo y Legislativo durante el gobierno de la Unidad Democrática y Popular es la que dio lugar a hablar del *trauma de gobernabilidad* de la época.<sup>4</sup>

Está claro que ante una situación de falta de gobernabilidad como la descrita es difícil poner en marcha una política de Estado acordada entre gobierno y oposición, menos aún concertada entre gobierno y sociedad, y menos aún es factible organizar una política que asuma un pacto entre el Estado y la sociedad; así pues, era visible que en el gobierno del presidente Siles Zuazo era imposible acordar un plan de gobierno y menos aún formular una política de Estado que solucione las expectativas de la población, la cual, por lo demás, luego de varios años de dictadura, creía que había llegado la hora de pedirle todo, absolutamente todo al Estado, creando así una severa explosión de expectativas.

Como se ha dicho, el gobierno de Siles Zuazo recibió todas las demandas acumuladas de una población que no pudo manifestarse durante once años de dictaduras, esa adminis-

---

4 Sobre esta temática, consultar el texto de René Mayorga ya citado.



tración tuvo que cargar los deseos acumulados de una población que al ver democracia comenzó a hablar y exigir –de manera desmesurada– demandas que ningún gobierno hubiese podido cumplir. Paradójicamente, el presidente Siles Zuazo, que fuera elegido por la mayoría del voto popular, fue cercado por la presión social de los propios sectores populares que votaron por él; obligado por ese impulso social aplicó modelos de expansión de la demanda con cargo a la creación inorgánica de dinero, política que por supuesto no era sostenible y que dio lugar a la creación de otro problema severo: el *trauma de la hiperinflación*. En efecto, la alta inflación de los años 1982 a 1984 devino en una hiperinflación de 22.000% en 1985.<sup>5</sup> Y como se sabe, nada hay más dañino para la estabilidad política, para la continuidad de un régimen, que la estampida hiperinflacionaria.

Preso de los traumas de la gobernabilidad y de la hiperinflación, expresiones de una profunda crisis política asociada a una grave crisis económica, el gobierno se vio cercado por los actores sociales radicalizados y por todo el sistema de partidos. Con una crisis tan intensa el presidente Siles Zuazo optó por no utilizar la fuerza; al contrario, escogió otro camino de solución a la crisis: la reducción de su periodo de mandato, de cuatro a tres años, y la convocatoria a elecciones anticipadas en 1985.

A diferencia de todo un pasado político conflictivo, de beligerancia y de lógica de guerra, en el cual los problemas se solucionaban por medio de la fuerza, ya sea por el camino de la insurrección popular o por la vía del golpe de Estado militar; aparentemente en 1985 los políticos y la sociedad decidieron dejar atrás esa cultura política y buscar una solución que precautele la democracia aceptando la propuesta del presidente Siles Zuazo.

---

5 Ver Juan Antonio Morales, *Precios, salarios y política económica durante la alta inflación boliviana de 1982-1985*, La Paz, ILDIS, 1987.

## El inicio de la lógica de pactos. La conformación de coaliciones

Tampoco en 1985 nadie pudo ganar las elecciones con una mayoría absoluta, consecuentemente la elección presidencial volvió a ser encomendada al Parlamento. A diferencia de lo que sucedía antes, el Legislativo no empantanó la elección, votó mayoritariamente por Víctor Paz Estenssoro, del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), quien había salido segundo en las urnas; este es un primer avance que demuestra que la clase política había asimilado positivamente su pasado de equivocaciones. Pero más todavía, el nuevo gobierno logró conformar una coalición gubernamental que le daba mayoría en el Parlamento, lo hizo gracias a su acuerdo con Acción Democrática Nacionalista (ADN). Este pacto político entre MNR y ADN, denominado Pacto por la Democracia, es el que permite hablar en Bolivia del inicio de un proceso de democracia pactada que se fue convalidando procesualmente en los siguientes quince años.

A través de ese acuerdo Bolivia comienza a superar el denominado *trauma de gobernabilidad* de la época anterior. La lógica del pacto iniciada en 1985 ha sido seguida en 1989 por la conformación del Acuerdo Patriótico, entre ADN y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), que llevó al poder a Jaime Paz Zamora; posteriormente, en 1993, otro pacto entre MNR, Unidad Cívica Solidaridad (UCS), el Movimiento Bolivia Libre (MBL) y el Movimiento Revolucionario Katarista de Liberación (MRTKL) condujo al poder a Gonzalo Sánchez de Lozada. En 1997 un pacto más grande entre ADN, MIR, UCS, Conciencia de Patria (CONDEPA) y otros partidos pequeños llevó al poder al general Hugo Banzer.

Un elemento que es fundamental para la comprensión del desarrollo democrático en Bolivia radica en entender que la denominada democracia pactada no solamente fue un mecanismo para elegir Presidente y conformar coaliciones de gobierno, sino que desde 1991 se transformó en un mecanismo

más amplio, utilizado por los partidos políticos para profundizar la democracia mediante la suscripción de pactos entre gobierno y oposición, los que habilitaron la aprobación de muchas de las reformas de Estado e institucionales que se produjeron desde que Bolivia recuperó su democracia en 1985 o, más bien, desde que el país fundó la democracia representativa en ese año.<sup>6</sup>

En febrero de 1991 y julio de 1992 se firmaron pactos entre gobierno y oposición con el objeto de profundizar la democracia; acuerdos que han permitido la modernización institucional del país, destinados a apoyar la reforma constitucional, nominar una Corte Nacional Electoral transparente, que impulsaron la descentralización, la reforma educativa, que implementaron la uninominalidad para la mitad de las diputaciones, que aprobaron la creación de la Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura; pactos que han incorporado la costumbre de los dos tercios en Congreso o en la Cámara de Diputados para la elección de autoridades en distintas áreas que interesan al país, incluida la Dirección Nacional de Aduanas en 1999. Inclusive en el propio 2001, los partidos de gobierno y de oposición, incluidas algunas organizaciones sociales, han realizado un pacto político para impulsar la transparencia electoral, la nueva reforma constitucional y la atención a la crisis económica que sacude a la mayoría de la población.

Se trata de pactos que avanzaron mucho en el rediseño institucional del país, ellos se desarrollan en continuidad desde 1991 hasta 2001, años en los que se demuestra que gobierno y oposición pueden actuar juntos para impulsar modernizaciones institucionales de la democracia; pero tales pactos son todavía tímidos para tocar campos de la economía, que son los que está esperando la ciudadanía, pues en los niveles de vida es donde la gente siente sus problemas más acuciantes.

---

6 Sobre el tema, consultar Luis Verdesoto y Gloria Ardaya, *Racionalidades democráticas en construcción*, La Paz, ILDIS, 1994.

No observar todos estos matices del desarrollo de la democracia pactada implicaría no mirar lo concreto de la democracia del país. Por otra parte, aunque los partidos son tremendamente pragmáticos y suelen pactar fundamentalmente porque les interesa acceder al poder, eso no quita que simultáneamente se va alejando, poco a poco, la cultura de guerra que caracterizó al país. Hoy en día, a diferencia del pasado, se puede decir que ya existen ciertos marcos de tolerancia entre los actores sociales y entre los partidos políticos.<sup>7</sup> De hecho, el país vive manejando pendularmente dos códigos políticos: uno que, según Fernando Calderón, es el de la política en las calles, ligado a la historia de maximalismo del país, y otro de acceso a la nueva cultura democrática de respeto al voto y a todas las instituciones que ha desarrollado Bolivia en estas últimas dos décadas.

## La paradoja de la democratización

La primera paradoja dentro de la cual se sumerge el proceso de democratización se refiere a la siguiente dicotomía: por un lado, los sectores populares, las organizaciones de trabajadores, los sindicatos y sus federaciones fueron actores fundamentales en el proceso de recuperación de la democracia, ya sea a fines de los años setenta o a inicios de los ochenta, sin la acción de ellos es imposible entender el alejamiento o debacle de las dictaduras. No hay duda alguna del papel central de esas fuerzas populares y de los movimientos sociales en la generación de primer paso de la democratización, en-

---

7 En la encuesta sobre valores democráticos encargada por la Corte Nacional Electoral, a la cual ya hicimos mención, se destaca que en Bolivia subsisten altos niveles de intolerancia, lo que no condice con un desarrollo democrático de la conducta de las personas. No obstante, aceptando esos datos, pero mirando horizontes históricos más amplios, no cabe duda de que en el presente el maximalismo y la lógica de guerra, o la lógica amigo-enemigo, ya no son los únicos patrones de comportamiento en el país.

tonces sería demasiado injusto no reconocer a esos movimientos sociales el papel destacado que jugaron en la recuperación de la democracia y en la instalación de la piedra fundamental para construir la democracia representativa que hoy se desarrolla en el país.

Pero, por otro, surge un elemento contradictorio: a la hora de la existencia de la democracia –al momento del inicio y desarrollo de la construcción de la democracia representativa en Bolivia, especialmente después de 1982– esos actores se diluyen, se alejan, pierden protagonismo; en su lugar aparecen los partidos, dando la impresión de que éstos expropiaban para sí la democracia reconquistada. Pero hasta ahí la paradoja, ¿qué pudo suceder para que solamente los partidos queden como los únicos protagonistas de la democracia representativa que se despliega y desarrolla desde 1982?, ¿hubo un acto maquiuavélico, mal intencionado de los partidos de alejar y desplazar a los movimientos sociales de la democracia que éstos habían contribuido a conquistar? Al ensayar una respuesta se debería decir que tal vez esos movimientos o actores populares tenían capacidad de lucha antidictatorial, podían oponerse a las dictaduras y muchas veces vencerlas, arrinconarlas; pero a la hora de empujar la democracia representativa quedaban sin libreto, sin capacidad propositiva porque seguramente no era esa la democracia que ellos buscaban ni la que deseaban construir. Su norte, su utopía era otra: la construcción de la democracia proletaria o, para decirlo con otras palabras, su ambición era la edificación de otra dictadura: la proletaria. Dentro de los contenidos que animaban las acciones de los movimientos sociales bolivianos no estaban presentes las ideas de una democracia liberal o representativa.

En efecto, los movimientos sociales tuvieron capacidad de lucha contra las dictaduras, ese era el contenido de su tarea *democrática*, pero su horizonte de construcción democrática no era el referido a la democracia representativa, su utopía era más bien eliminar la denominada democracia burguesa para construir su Estado proletario, es decir, edificar algo diferente

a lo que hoy se gesta en el país, pero paradójicamente, un algo no democrático, como eso que ellos habían ayudado a destruir. Pero el mundo no avanzaba en el sentido de los sueños de los movimientos sociales, por el contrario, lo que se desplegaba a escala internacional era una casi universalización de la democracia representativa. Bolivia no podía ser la excepción, la fuerza de las condiciones externas y la propia dinámica interna condujeron al país a la construcción de una democracia representativa. Es aquí entonces donde se apartan los movimientos sociales de la acción de los partidos, pues los más de éstos, incluidos algunos de izquierda, apuestan por la democracia representativa y no por los sueños de los movimientos sociales. Además, buena parte de éstos poseía una organización y costumbres de funcionamiento corporativo, de ese carácter de corporaciones que se introdujo en las organizaciones desarrolladas como consecuencia del despliegue del Estado del 52 y como es bien sabido, esa organización y contenidos corporativos distaban mucho de la formación de conceptos democrático-ciudadanos, que son los que deberían desplegarse con la democracia representativa, antes bien, cada corporación tenía contenidos internos que podían convertirla –pero no siempre– en democrática hacia adentro, pero en autoritaria hacia afuera, es decir, de respeto a sus miembros en su núcleo organizacional interno, pero de negación de los otros, de esos que estaban ubicados fuera de la corporación.<sup>8</sup>

Así pues, quizás desde 1982, o con más precisión a partir de 1985, comienza un declive de las organizaciones sindicales que no acompañan –pues no era su interés– la construcción de la democracia representativa, no obstante, en ese mismo periodo se hacen visibles otros movimientos sociales, muchos de

---

8 Sobre estos temas son clásicos los análisis que hace Jorge Lazarte sobre el comportamiento de la Central Obrera (COB) o de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). Ver Jorge Lazarte, *Movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia. Historia de la COB 1952-1987*, La Paz, ILDIS, 1988. También del mismo autor, *Certezas e incertidumbres de la democracia*, 3 Vol., La Paz, Los Amigos del Libro, 1993.

los cuales no necesariamente comparten la utopía del movimiento sindical, por tanto, varios de ellos pueden acompañar de manera pragmática el desarrollo de la democracia empujada por los partidos políticos.<sup>9</sup>

## **Una democracia inclusiva con un sistema pluripartido moderado**

Algo que debe ser valorado en el desarrollo y construcción de la democracia representativa en Bolivia es la capacidad que tuvo nuestra democracia de ser inclusiva, de no excluir a quienes deseaban participar en ella. En efecto, el despliegue de la democracia implicó también el desarrollo o visualización de nuevos actores sociales, de indígenas, migrantes, de burguesía chola,<sup>10</sup> movimientos urbano-populares, cocaleros y otros. Los denominados nuevos actores sociales en Bolivia se adscribieron a la democracia, es más, impulsaron ellos mismos su conversión en actores políticos, de tal modo que edificaron sus propias representaciones políticas. Esa es la historia de construcción de Conciencia de Patria (CONDEPA), Unidad Cívica Solidaridad (UCS), de los diversos katarismos, de la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP), o la última fundación del partido indígena de Felipe Quispe, el Mallku; en ellos podemos observar a nuevos actores sociales, pero, claro está, cada organización no es ni fue la representación orgánica de un solo actor, de una sola identidad; además, los actores sociales que se cobijaban tras esos partidos podían adscribirse también a otras organizaciones políticas, de tal modo que en

---

9 Sobre el tema de la modificación de los actores sociales o la redefinición de la sociedad civil en estos años de desarrollo de la democracia representativa, ver Fernando Mayorga, "La sociedad civil en Bolivia", en la serie Debate Político, N° 9, La Paz, FES-ILDIS, 1999.

10 Sobre la burguesía chola, consultar Carlos Toranzo, "Burguesía chola y señorialismo conflictuado", en Fernando Mayorga, *Max Fernández: la política del silencio*, La Paz, ILDIS, 1991.

el agregado se observa su conversión o actuación como sujetos que despliegan su ciudadanía política, es decir, que deciden libremente por quién votar, a quién elegir o por quién inclinarse electoralmente.

Si los partidos mencionados se ligan o se acercan más a ciertos actores sociales, no sucede exactamente así con otras organizaciones más recientes que tienden a conformar partidos nuevos, por ejemplo, el Movimiento Sin Miedo (MSM) o los movimientos liderados por Alberto Costa Obregón, o René Blattmann, pues en el caso de estas últimas organizaciones podría decirse que ellas representan, más que a un actor, sentimientos o percepciones de la sociedad que existen en varios actores, clases, movimientos sociales o simplemente en la ciudadanía. En efecto, ellos representan sentimientos anticorrupción, pulsaciones antipartido, ideas de nuevos liderazgos, rechazo a los partidos tradicionales y a los viejos líderes; de modo que insistimos, los nuevos partidos –que no lo son todavía, pero que caminan a serlo– son expresiones transversales de varios grupos de actores que tienen un marcado sentimiento antipartido y antisistema político.

En los más de los nuevos actores políticos, CONDEPA, UCS, Nueva Fuerza Republicana (NFR) ha existido una cercanía al resurgimiento de ideas o conductas populistas; pero, curiosamente, en un contexto que ya no es el del Estado empresario ni el de Estado benefactor que caracterizó a los viejos populismos correspondientes al Estado del 52.<sup>11</sup> Asimismo, en los nuevos intentos de formar partidos, como los casos del Movimiento Bolivariano o del MSM, también están visibles huellas que permiten afirmar que ellos, para acercarse a la gente, no dejan de utilizar códigos o simbologías populistas.

Pero ya sea mediante los casos de las primeras organizaciones políticas que vinieron a enriquecer el sistema de partidos (katarismos, CONDEPA, UCS, NFR) o en la más recientes (ASP,

---

11 Sobre este tema, ver René Mayorga, *Antipolítica y neopopulismo*, La Paz, CEBEM, 1995.



MSM, Movimiento Bolivariano) se observa como saldo neto lo siguiente: el derecho a la disidencia en Bolivia se fue desarrollando dentro del marco democrático, en efecto, parecería ser que quien disiente, sea grupo social, grupo que amasa algunas ideas o grupos que se juntan para repudiar algo, todos lo hacen conformando otros partidos políticos; por tanto, su crítica no destruye el sistema democrático, sino más bien fortalece y pluraliza el sistema de partidos. Desde esa perspectiva se puede reafirmar que la democracia boliviana es inclusiva. Es más, la barrera electoral del 2% para mantener a los partidos dentro el sistema electoral parece haber sido apropiada; su elevación al 3% en 1999 no da la impresión de ser adecuada para la democracia que operó bien con la barrera del 2%.

El resultado de la operación de esos fenómenos políticos condujo a que Bolivia construya un sistema pluripartido de carácter moderado, donde unos cinco o seis partidos concentran cerca de un 90% del electorado en las elecciones presidenciales. De hecho, durante el desarrollo de la democracia representativa se ha reducido el número de partidos, de tal manera que el ciudadano es el juez para juzgar qué partidos tendrán viabilidad y cuáles no la poseerán.

De todas formas, no ha dejado de existir otro tipo de discrepancias respecto a la democracia, por ejemplo, de movimientos armados como la Comisión Néstor Paz Zamora o la presencia del grupo peruano Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) con algunos apoyos nacionales, pero la verdad es que estos grupos registraron poca densidad social como para tener importancia en el país. En cambio, sectores críticos de la democracia que tienen más importancia que estos grupos armados son los movimientos sindicales (COB, FSTMB, sindicalismo del magisterio, cocaleros), que no pierden su radicalismo ni su ácida crítica a la democracia, pero en un ambiente en el que disminuye sensiblemente su peso en la sociedad.

Sin embargo, más allá de esas voces, yendo más lejos de la organización de un cuestionamiento creado en torno a grupos específicos de tipo corporativo, lo cierto es que crecen posicio-

nes de crítica a la democracia que provienen de la población sin más, que emergen de ese algo nuevo que generó la democracia representativa: del ciudadano. Es este último el más cuestionador de la operación del sistema político, del sistema de partidos y, en general, de la democracia. Sobre este tipo de crítica y a dónde conduce ella todavía no existe mucho de análisis en el país, pero creemos que ese es un tema vital para observar el curso futuro de nuestra democracia.

### **Lógica corporativa o lógica ciudadana**

Una de las grandes tensiones dentro de las cuales se mueven las preocupaciones de varios sectores progresistas del país es aquella que exige una presencia más intensa de los movimientos sociales en la construcción de la democracia, pero esa exigencia no deja de tener el sello de las anteriores formas de organización de los actores sociales que poseían códigos o modelos corporativos. La memoria histórica de participación en Bolivia tiene todavía una huella corporativa; para ser sujetos de algo, para ser oídos por el Estado, para ser interlocutores de otros actores se requiere poseer una forma de organización corporativa, sin este requisito el ciudadano no existe, es difícil que se asuma al ciudadano sin más, de manera independiente. A pesar que desde 1982 el país va engendrando una democracia representativa, no por ello se crean fuertes lógicas ciudadanas, sino que el peso del pasado, del corporativismo, es todavía muy fuerte en Bolivia.

Se puede acusar a Bolivia de poseer altos déficit democráticos, es obvio que esa acusación tiene fuertes evidencias de validez; pero no necesariamente la crítica debería apuntar a que esas deficiencias se deban única y exclusivamente a que las viejas representaciones corporativas, por ejemplo, los sindicatos, pierdan el rol central que poseían antes. Ver las limitaciones democráticas en Bolivia únicamente porque las viejas organizaciones populares bolivianas, de tipo corporativo, ya

no son centrales en la política implicaría mirar a la sociedad de manera congelada, sin percibir los avances o, por lo menos, los cambios que han acontecido en ella.

Uno de los retos del presente radica seguramente en la necesidad de impulsar una lógica ciudadana, pero sin renunciar a la exigencia de conformar sujetos colectivos, los cuales no necesariamente deben asumir formas corporativas. El desafío del presente es construir una democracia donde la institucionalidad se renueve, pero a la par los actores sociales se modifiquen, se diversifiquen; una democracia donde la construcción de nuevas esferas públicas permita no sólo la presencia de partidos, sino de movimientos ciudadanos que edifiquen la democracia de lo público. Por otra parte, el surgimiento de nuevos actores sociales –quizás menos radicales que los sindicatos, tal vez menos adscritos a la ideología marxista de décadas anteriores– que, en cierta medida, desplazan a las viejas corporaciones del pasado no debe ser visto como un proceso de negación de nuestra democracia; al contrario, todo proceso de diversificación de actores no es algo que hiera la democracia, la enriquece. El despliegue de la pluralidad es también un signo básico de enriquecimiento democrático.

¿Será un problema que los partidos se fortalezcan en Bolivia? Quizás lo es si se convierten en los únicos actores de la política, pero no lo será si paralelamente se empuja un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil, de organización de ésta, no siempre bajo códigos corporativos, sino con dimensiones que valoren y rescaten la presencia ciudadana. Más todavía, aún no se conoce democracias avanzadas que operen sin la presencia de partidos, por ello es una necesidad el desarrollo y fortalecimiento de éstos, pero además se precisa también su modernización y democratización.

En el ámbito del desarrollo de una sociedad plural, con una diversificación de actores sociales, es cada vez más difícil exigir a un partido que exprese exclusivamente a un grupo organizado, únicamente a una identidad; en el pasado, con la óptica clasista de comprender la sociedad, ése era el reto parti-

dario. Hoy la cuestión de la representación es más compleja, por un lado, el partido debe cubrir el desafío de representar a muchas y diversas identidades; por otro, posee el reto de representar al ciudadano, a ese sujeto difuso, pero que es el centro de la democracia.

Uno de los problemas más frecuentes en quienes analizan la temática de representación en Bolivia es que, remitiéndose a esta historia política, descubren que en el pasado la representación política estaba íntimamente ligada a la representación social, cuando menos así sucedía con el movimiento sindical que, no cabe duda, era una modalidad de representación social. Pero, por el déficit de democracia representativa y por la debilidad de los partidos, el sindicato actuaba también cumpliendo funciones de representación política, máxime si recordamos que el sindicato se entendía a sí mismo como partido político y como instrumento revolucionario.

## **Participación popular, expansión de ciudadanía y desarrollo local**

Si algún proceso en Bolivia se dirige a romper lo que antes eran exclusivamente los códigos corporativos y centralistas que marcaron a nuestra política, ese es el de la participación popular.<sup>12</sup> Pero esta última posee por lo menos cuatro bases a partir de las cuales se pudo desarrollar con más intensidad:

*Primera*, el desarrollo de la propia democracia representativa y el alejamiento de regímenes dictatoriales; es sólo sobre esa base que la participación popular pudo desarrollar sus hipótesis societales de ampliación de la ciudadanía.

---

12 Sobre este tema, consultar Secretaría Nacional de Participación Popular, *El pulso de la democracia*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997. También Gonzalo Rojas; Luis Verdesoto, *La participación popular como reforma política*, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, 1997. También Gonzalo Rojas (Ed.), *Participación popular: avances y obstáculos*, La Paz, Secretaría Nacional de Participación Popular, 1996.

*Segunda*, el desarrollo cultural de la idea de la diversidad; proceso que fue empujado principalmente por los movimientos indígenas y campesinos, en especial a través de los katarismos, que impulsaron la defensa de la diversidad cultural y social; tanto es así que tales katarismos, antes que ser comprendidos como movimientos políticos o como partidos políticos, deberían ser leídos como fuertes movimientos culturales.<sup>13</sup> Pero lo impulsado por los katarismos no era algo exclusivamente endógeno, nacional, sino que, por el contrario, era un fenómeno que se desplegaba a escala universal, poniendo en el centro la idea de diversidad, no en vano todo el posmodernismo tiene fuertes ligazones con esas ideas.

*Tercera*, la participación ciudadana capta el rescate y desarrollo de municipalismo en Bolivia; recuérdese que durante mucho tiempo lo municipal se había convertido en un apéndice del gobierno central, pero desde 1985 las elecciones municipales construyeron otro espacio para el desarrollo de la democracia en Bolivia, proceso que llega tan lejos que en 1999 se podía decir que en lo local y municipal se estaba intentando construir nuevos liderazgos cuyo norte, previsto por ellos mismos, era el de convertirse en movimientos nacionales. Por lo menos esas eran las previsiones de Johnny Fernández, de UCS; de Manfred Reyes Villa, de la Nueva Fuerza Republicana (NFR); y de Juan Del Granado, del Movimiento Sin Miedo (MSM).<sup>14</sup>

*Cuarta*, un elemento que es nodal es la evolución de la política y democracia a escala internacional, hecho que colocó a la participación ciudadana como uno de los aspectos básicos del despliegue de la democracia. Ya sea entendida como elemento crucial de enriquecimiento de la democracia o compren-

---

13 Sobre este tema, consultar Xavier Albó, *¿Y de kataristas a MNRistas? La sorprendente y audaz alianza entre aymaras y neoliberales en Bolivia*, La Paz, CEDOIN-UNITAS, 1993. También Xavier Albó; Gonzalo Rojas; Esteban Ticona, *Votos y whipalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*, Cuaderno de Investigación N° 43, Bolivia, Fundación Milenio-CIPCA, 1995.

14 Respecto a este tema, consultar Fernando Mayorga, *¿Hegemonías? Democracia representativa y liderazgos locales*, La Paz, PIEB, 1997.

dida como instrumento estatal de cooptación de los movimientos sociales, pero lo cierto es que la participación es un aspecto central de la democracia moderna, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.<sup>15</sup>

Por medio de la aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994 (articulada con la Ley de Descentralización de 1995), Bolivia ha vivido y vive aún un fuerte proceso de desarrollo de la democracia, en el cual las dinámicas más intensas provienen del mundo rural. La extensión del municipio a lo territorial ha generado una fuerte actividad en el ámbito rural, que se puede sintetizar en un proceso muy activo de creación y desarrollo de ciudadanía. Además está claro que todas estas dinámicas no fueron totalmente expropiadas por los partidos, sino que realmente existe una dinámica de la sociedad misma que rebasa la actuación de los partidos; hay varios analistas que postulan que frente a la falta de credibilidad de los partidos y de las instituciones nacionales, como el Parlamento, la validez de la democracia estaría asentada en la legitimidad de las instituciones locales a las cuales la ciudadanía las mira como la forma del Estado más cercana y útil para ellos. Y está claro que en el plano local, en especial después de la aprobación de la participación popular, no sólo están presentes los códigos y actores corporativos del pasado, sino que a, a la par, se van generando actores territoriales que tienen peso en la política local, máxime si ésta es comprendida como una esfera de solución de los problemas cotidianos de la gente.

De nueva cuenta, mirar a la democracia solamente con ojos de la valoración de las instituciones corporativas que representan a una sola identidad da como resultado oscurecer no sólo el análisis, sino tapar la visión de ese concreto mismo que es el desarrollo de la democracia en el espacio local municipal que ha explotado con gran fuerza en Bolivia.

---

15 Para complementar esta temática, consultar Carlos Toranzo, "La pluralidad y diversidad de la participación", en *Las paradojas de la participación*, La Paz, Diakonía-Oxfam, 1999.

## Las limitaciones de la lógica de los pactos

Es una certeza que la democracia pactada ha significado un gran avance en la construcción de la democracia boliviana, no obstante, no hay por qué caer en una apología de ella, pues bien se sabe en Bolivia que esa lógica de pactos posee muchas limitaciones e insuficiencias

### *a) Pactos limitados a los partidos*

Los pactos que mencionamos se han realizado exclusivamente entre los partidos políticos, no han intervenido en ellos los actores sociales o la sociedad civil; consecuentemente, la lógica del pacto político no ha servido como mecanismo de empoderamiento de la sociedad. A este hecho se suma el que la mayoría de las reformas económicas, políticas e institucionales se han realizado desde arriba y no siempre fueron discutidas con la sociedad; incluso varias de las reformas estatales ni siquiera se han discutido entre los propios partidos del oficialismo que aprobó esas leyes en el Parlamento. Por tanto, no debe llamar a extrañeza que la población no sienta como suyas a una buena parte de las reformas.

El pacto del Estado con su sociedad no es algo que hayan privilegiado el sistema político y el de partidos; al contrario, aparentemente huyen de él, desconfían o no creen en esa forma de enriquecer la democracia y de legitimar las reformas. No obstante, el empoderamiento de la sociedad pasa por poner en agenda pública la necesidad de establecer pactos específicos, entre Estado y sociedad, para generar visiones de futuro para el país, así como para engendrar la equidad y luchar contra la pobreza. Los diálogos nacionales de 1997 y de 2000 son un experimento que debería ser analizado para ver si esa es la vía para lograr acuerdos entre Estado y sociedad.

### *b) Falta de pactos económicos*

Los pactos en general se han limitado al área de las reformas políticas, estatales e institucionales, de modo que no se

ha escudriñado la economía como otro campo propicio para buscar pactos. En general, se ha llevado adelante un proyecto de libre mercado sin analizar que es en el campo de la economía donde se puede estabilizar a la propia política y a la democracia, mediante la superación de los problemas de gobernabilidad engendrados por la acumulación de pobreza. Si eso no ha sucedido en general en la economía, menos aún se ha dado en el campo de la pobreza, salvo de manera muy parcial en el último Diálogo Nacional de lucha contra la pobreza, realizado en el año 2000.<sup>16</sup> De todas maneras, el pacto político de junio de 2001 abre una esperanza para ampliar la lógica de acuerdos a la esfera de la economía, pues en ese pacto de manera específica se acordó tratar los temas de la crisis económica del país.

*c) Los problemas de la governance. La ausencia de la eficiencia de gestión*

Es imposible llevar adelante un programa de gobierno si no se tiene la posibilidad de generar una gestión pública transparente y especialmente eficiente. Una de las normas de la administración pública boliviana ha sido su falta de eficiencia, pero ese dato estructural está agravado curiosamente por la política de pactos interpartidarios y por la formación de coaliciones, que ha surgido como la forma de estabilizar la política.

De modo más concreto, se observa que la formación de coaliciones en el poder ha devenido en un cuoteo o división del Poder Ejecutivo entre los distintos partidos que conforman las coaliciones oficialistas, eso ha dado lugar a un funcionamiento patrimonialista del Estado, al convertir a cada Ministerio o repartición pública en propiedad de un partido. Cada organización, acudiendo al clientelismo político, coloca a sus militantes en los cargos públicos.

---

16 Ver *Conclusiones Diálogo Nacional 2000*, La Paz, Mimeo, octubre de 2000.



El resultado neto de ese fenómeno es la pérdida de eficiencia del aparato público, mecanismo a través de cual surgen problemas por ineficiencia, por incapacidad de cumplir ofertas electorales y cubrir los programas de gobierno. Esto quiere decir que, si la gobernabilidad se solucionó por la vía de los pactos, por otro lado hace aguas por medio de la destrucción de la *governance* y del empeoramiento de la eficiencia pública por la “partidización” del aparato administrativo del Estado.

#### *d) Gobernabilidad sin legitimidad*

Uno de los severos problemas de la gobernabilidad es el que surge de la cada vez mayor separación entre la demanda social y la realización de los programas de gobierno que no reflejan las necesidades de la población. Cuando un régimen no interpreta las necesidades de sus mandantes, la gobernabilidad suele tornarse en ilegítima y no democrática.<sup>17</sup>

Actualmente, las demandas básicas de las sociedades de los países de América Latina, y de Bolivia en particular, se dirigen hacia la atención de la pobreza, el desempleo y la equidad; por otro lado, también se suma el clamor para enfrentar a la corrupción. Regímenes que no atienden ese tipo de demandas suelen alejarse de la gente y tornarse en ilegítimos. Sin embargo, una cuestión que es básica para este asunto es la siguiente: no sólo el Estado debe promover y agendar determinadas políticas públicas, sino que la propia sociedad y los actores sociales deben poseer capacidad para proponer ciertas políticas públicas y, a la par, ellos pueden o deben agendar algunos temas que les interesan; en caso de no proceder de este modo, estaríamos ante situaciones en las que prima una suerte de paternalismo estatal, que implica que todo se lo debe esperar del Estado.

---

17 Sobre el tema, ver Carlos Toranzo, “Los desafíos de la representación política”, en Opiniones y Análisis, La Paz, Fundemos, 1999.

## El trauma de la hiperinflación y el ajuste estructural

La política y la democracia no pueden ser entendidas sin acudir al auxilio de la economía, por eso es bueno recordar que, como ya explicamos, el régimen del presidente Siles Zuazo (1982-1985) tuvo que lidiar con una hiperinflación de 22.000%. El gobierno que lo sucedió, la presidencia de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), tenía una doble tarea: por un lado, superar el trauma de gobernabilidad; por otro, vencer a la hiperinflación. El gobierno fue respetuoso del cumplimiento de esta última tarea; para hacerlo acudió a un fuerte *shock* estabilizador que fue continuado por el desarrollo de un disciplinado programa de ajuste estructural, punta de lanza para cambiar la política económica y dirigirla hacia la creación de una economía de mercado. En esta materia, Bolivia no fue ningún caso singular, sino que simplemente siguió lo que eran los signos de los tiempos, pues ya muchos años atrás varios países centrales habían comenzado el desmontaje del Estado empresario y habían iniciado agresivos programas de liberalización económica, los mismos que en cascada comenzaron a desplegarse también en los países de América Latina. El proceso de liberalización en Bolivia está íntimamente asociado con la implementación del programa de ajuste estructural, luego su continuación por medio de las reformas estructurales y posteriormente por las reformas de tercera generación.

El libreto estabilizador, así como los énfasis del ajuste estructural estuvieron puestos en el logro de los equilibrios macroeconómicos, en el manejo de las variables fiscales y monetarias; aparentemente entramos a una fase de santificación de las bajas inflaciones y pequeñas devaluaciones, junto con un respeto especial por niveles bajos de endeudamiento fiscal y por el logro de tasas de interés reales.

El resultado de estas políticas es que Bolivia aprendió a estabilizar sus variables macro y a desarrollar una cuidadosa disciplina fiscal; el país hizo tan bien su tarea que muchos organismos internacionales lo pusieron como ejemplo de mane-

jo macroeconómico. Es más, varios operadores de la estabilización económica boliviana han sido utilizados como expertos para facilitar otros procesos de estabilización.

Bolivia no sólo estabilizó su economía, sino que con base en ella y contando con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito se dirigió a realizar reformas estructurales, a privatizar su economía, a desmontar el Estado empresario y después –aunque a veces con simultaneidad con las capitalizaciones– se enfocó a iniciar reformas de tercera generación. Así pues, Bolivia cumplió escrupulosamente todo el libreto de reformas y de cambios que le sugirió la cooperación internacional, pero a pesar de haberlo hecho llegó a un resultado paradójico: *la macroeconomía está bien, pero la gente está mal*.<sup>18</sup>

Bolivia no ha avanzado mucho –en estos quince años de liberalización económica– en la lucha contra la pobreza, el país tiene todavía un 70% de su población en estado de pobreza, con grandes distancias entre el mundo rural y el urbano, pues la pobreza rural alcanza un 90%. Y lo que es peor, el modelo de mercado llevó a un crecimiento marcado por una cada vez mayor regresividad de la distribución del ingreso, que conduce a ampliar las brechas entre los ricos, que son cada vez menos, y los pobres, que son cada vez más.

Aunque el ajuste estructural entre 1985 y 1998 mostró un crecimiento promedio del PIB cercano al 4%, sin embargo, ese crecimiento está marcado por la inequidad social y regional. Parecería que en el país sólo tres departamentos –de los nueve que tiene Bolivia– poseen alguna viabilidad económica; más todavía, la distancia entre lo urbano y rural se ha agrandado y, por supuesto, cada vez mayores contingentes poblacionales parecen convertirse en disfuncionales para un patrón de desarrollo de características concentradoras. No hay duda de que estos dieciséis años de economía de mercado en Bolivia han

---

18 Consultar Carlos Jemio; Eduardo Antelo, *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*, La Paz, Cepa, UCB, 2000.

combinado dos fenómenos: por un lado, estabilidad macro; por otro, incremento de la marginalidad social y de la segmentación social y regional.

Los distintos gobiernos –y ya pasan cuatro regímenes– que han administrado el modelo de mercado en Bolivia desde 1985 centraron su atención exclusivamente en la estabilidad macro, en las variables monetarias y fiscales; en todos esos gobiernos, sus políticos y sus administradores públicos han olvidado el tema de la pobreza, de la equidad y de la exclusión social. Peor todavía, aparentemente la economía se circunscribió a cuestiones meramente instrumentales: estabilizar variables, es decir, se ha perdido o se ha olvidado la polémica sobre el desarrollo, sobre el destino del país y la suerte de su población.

La percepción de la gente respecto a la situación de pobreza en la que vive, la comprensión sobre el aumento de la inequidad en la distribución del ingreso se está convirtiendo en un clamor no sólo para modificar el modelo económico, sino lo que es peor, se está transformando en una pregunta peligrosa que consiste en indagar si esta democracia es necesaria para superar la pobreza.

## **Algunas de las reformas institucionales**

En las últimas dos décadas, Bolivia ha realizado más reformas político-institucionales que todas las que se ejecutaron de 1952 a 1985. Para citar sólo algunas de ellas, digamos que el país cambió de Constitución Política del Estado, reconociendo la pluriculturalidad y el multilingüismo; modificó el Código Penal, aceptando la oralidad de los procesos; asistió a la reforma de pensiones; hizo su reforma educativa congruente con el cambio de Constitución; aprobó la descentralización administrativa. Privatizó (capitalizó) las empresas públicas. Aplicó una de las reformas más importantes del Estado: la participación popular, que es una suerte de des-

centralización municipal; todos los contenidos de la participación popular son elementos de creación de ciudadanía y de impulso de la capacidad de la sociedad.

El cambio institucional condujo a modificar la forma de elección de los diputados, pues aprobó la elección de 50% de ellos en distritos uninominales. Se modificó el sistema de la seguridad social, en especial la previsional, creando las administradoras de pensiones. Por otra parte, se fundó un amplio sistema de regulación sectorial, se modificó las normas bancarias con una Superintendencia destinada a ese efecto. El campo de la justicia vio el nacimiento del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Judicatura. Se aprobó la creación de la Defensoría del Pueblo. Se cambió la forma de elección de los magistrados de la Corte Suprema. Se comenzó a generalizar el principio de los dos tercios en Parlamento para la elección de cargos públicos importantes.

En fin, el desarrollo de la democracia en estas dos décadas ha modificado de manera muy profunda la organización institucional del país, por tanto, no es errado decir que la Bolivia de 2001 es muy diferente a la de 1982.

## **Algunas paradojas y temas pendientes**

### **Partidos autoritarios y generación de la democratización**

Ya lo dijimos, pero es bueno reiterarlo, los partidos políticos son las instituciones más criticadas de la democracia, sin embargo, ellos están en un momento de una importancia que no tuvieron nunca antes en la historia de Bolivia. Qué duda cabe de que fueron piezas clave para el desarrollo de la democratización en Bolivia, pero curiosa y paradójicamente, los partidos no han podido democratizarse internamente, no han modernizado sus estructuras institucionales, aún dependen en exceso de sus caudillos; pocos partidos como el MNR han tenido un proceso relativamente tranquilo de cambio de mando,

de Víctor Paz Estenssoro a Gonzalo Sánchez de Lozada. Pero sería excesivo decir que no pasa nada en ellos, pues algunos partidos han sentido el problema de la democratización y han organizado sus *primarias* para nominar a sus mandos intermedios, procesos no plenamente transparentes, que no necesariamente llegan hasta el caudillo, pero que ya son un síntoma de que algunos sectores de militantes o de dirigentes dentro de cada partido toman en cuenta como un problema la falta de democratización. Pero la gran paradoja subsiste, partidos profundamente autoritarios fueron los que impulsaron la democratización en Bolivia. ¿Será que no es imprescindible que los partidos se demeraticen para profundizar más aún nuestra democracia?

### **Sociedad autoritaria**

Otra paradoja que convive con la anterior es aquella que muestra la exigencia de la sociedad para que los partidos se demeraticen, pero de una sociedad que todavía se parece a los partidos, es decir, que es profundamente autoritaria, pues de modo global el conjunto de instituciones del país lo son; la escuela, las Fuerzas Armadas, el sindicato, la propia Iglesia, la familia, la empresa, la administración pública son intensamente autoritarias. Todas ellas quieren partidos democráticos, pero no se esfuerzan por serlo.

Es esa propia sociedad que critica el prebendalismo, el patrimonialismo y clientelismo de los partidos la que paradójicamente se relaciona clientelaramente con los partidos; en efecto, buena parte de la población ve a los partidos como el instrumento para recibir un favor, sea prebendal o no. Todo esto no puede conducir al fácil expediente de decir que si la sociedad no es democrática, entonces los partidos son simplemente una expresión de ese autoritarismo y no tendrían por qué ser distintos. Sería como exculpar a los partidos de sus limitaciones por el hecho de que en la sociedad existan datos equivalentes de autoritarismo. Quizás de lo que se trata es de evi-

tar posiciones maniqueas que conducen a santificar a la sociedad y definir a los partidos como el sinónimo de la maldad. Eso no es para nada equilibrado, así entonces, si son necesarios cambios profundos en los partidos, son también necesarias transformaciones profundas en la sociedad. Es preciso un cambio cultural intenso en los partidos y en los valores de la misma sociedad, no sólo los partidos requieren transformarse, sino también la sociedad.

### **Los límites de la gobernabilidad instrumental**

Ya se ha explicado que uno de los avances más importantes en la democracia boliviana es la construcción de gobernabilidad: la creación de coaliciones para gobernar y la suscripción de pactos que garanticen mayorías parlamentarias. A dieciséis años de iniciado ese proceso, la sociedad siente que esa gobernabilidad no basta para cumplir lo que la gente espera de la democracia. No es suficiente la gobernabilidad como un acto estatal de generación de orden. Y menos aún le interesa a la sociedad una gobernabilidad que condujo a que, por medio de pactos, los partidos se distribuyan el poder, se cuoteen el Ejecutivo, de tal modo que el excesivo patrimonialismo estatal hoy está impidiendo un funcionamiento estatal eficaz, con capacidad de cumplir los retos que se fija a sí mismo cualquier gobierno. Tampoco la sociedad está conforme con esa gobernabilidad que ha permitido o conducido a que los partidos se conviertan en casi exactamente lo mismo, en agrupaciones cuasi homogéneas, aburridamente indiferenciables, es decir, todas caracterizadas como organizaciones ávidas de poder, pero incapaces de elaborar y ejecutar soluciones para las carencias de la población.

Lo que la sociedad espera de la gobernabilidad es que ella sea democrática, no únicamente un tema estatal y generado desde arriba, no sólo un acto ni compromiso de partidos entre sí, sino más bien una construcción en la cual la población y sus actores sociales participen en la definición de la política y en

la solución de sus problemas. La gobernabilidad democrática se entiende a la par como la ejecución de tareas gubernamentales que se dirijan a cubrir las necesidades de la población; desde esa perspectiva, por ejemplo, gobernabilidad será disminuir la pobreza, enfrentar efectivamente la corrupción y será, por supuesto, la creación de equidad. Quiere decir que la gobernabilidad democrática debería romper las distancias entre las ofertas electorales y lo que de ellas se ejecuta en la realidad. De ese modo, la gobernabilidad no está sólo centrada en los objetivos del sistema político, sino en la cobertura de las necesidades de la población.

Hoy en día la gobernabilidad no está amenazada por la falta de capacidad para hacer pactos interpartidarios, por la incapacidad para la creación de coaliciones para gobernar ni por la ausencia de acuerdos entre gobierno y oposición para profundizar las reformas institucionales. Más allá de todo eso, la gobernabilidad está cercada por la pobreza, la corrupción, el decrecimiento en los partidos, la falta de legitimidad de las instituciones de la democracia, por la falta de eficacia gubernamental para cumplir su función. Así pues, generar una gobernabilidad democrática quiere decir vencer todas esas trabas y problemas, pero haciéndolo no únicamente desde arriba, sino en acuerdo entre la sociedad, el Estado y su sistema político.

### **El maquiavelismo internacional**

Muchos análisis y varios estudiosos parecerían descubrir intenciones maquiavélicas en el mundo, en especial en los países centrales, en sus ideólogos y en sus organizaciones internacionales de cooperación que nos obligarían a seguir un camino político y económico unilineal, evitando el despliegue de las creatividades nacionales que podrían impulsar otros modelos de desarrollo. Es esto lo que encuentran de nuevo y perverso en el mundo; podríamos conceder en la existencia de esa "perversidad", pero de nuevo, el análisis histórico nos ayuda a ubicarnos mejor en la realidad, resulta que en el pasado



eso que parecía muy nacional –el nacionalismo revolucionario, el Estado empresario, el Estado benefactor, el populismo en la política, o la explosión del movimientismo (de los movimientos sociales), las tendencias socializantes– no era otra cosa que expresiones de una corriente internacional, era el modo de operación de la política y de la economía después de la crisis de 1929 o luego de la Revolución soviética. Nuestra guerra del Chaco y nuestra Revolución de 1952 fueron, en realidad, el intento boliviano de ser contemporáneos al mundo, mirando el mercado interno y a los actores nacionales. Y si en ese mismo mundo habían explotado y se habían diseminado ideas socialistas provenientes de diferentes corrientes marxistas, otro tanto, y siguiendo el curso internacional, sucedió en Bolivia, no es otra la historia de los partidos comunistas stalinistas, trotskystas, maoistas, el surgimiento del guevarismo o de las propias antítesis anarquistas.

¿Es que en un mundo tan asimétrico, sociedades como la boliviana pueden estar muy lejos y desprendidas, incontaminadas, de los constructos ideológicos, políticos y económicos generados en el marco internacional? Es muy difícil que esto último suceda, por tanto, quizás el reto nacional consista en no recitar dogmáticamente todo aquello que se genera en los países desarrollados, pero no necesariamente tomarlo como una conspiración maquiavélica que pretende obligarnos a aquello que no deseamos. En el caso de la restauración liberal, del surgimiento del neoliberalismo, es obligación de cada país y de sus actores sociales y políticos, así como de sus intelectuales, procesar de la manera debida los contenidos e ideas que provienen de esos modelos que se convierten en globales.

### **El partido como máquina de crear visiones de país**

La sociedad está harta de que los partidos se hayan convertido en máquinas electorales para llegar al poder, en máquinas de distribuirse y medrar del poder al cual arribaron. A la sociedad no le bastan partidos que sean repartidores de car-

gos, por el contrario, la población necesita que las organizaciones políticas rescaten algo de lo que fueron antes: lugar de procesamiento de ideas, centros de elaboración de visiones de futuro, lugares de creación de utopías, espacios para generar imágenes del país que se precisa. Aunque en un escenario global, es cada vez más difícil ser peculiar o creativo, pues hay grandes tendencias que abarcan a las más de las sociedades y de las economías, sin embargo, eso no elimina el reto de que en cada país sus respectivos partidos tengan la capacidad de formular propuestas para sus sociedades. De la creatividad y capacidad de imaginación que posean esos partidos dependerá la potencia de transformación de sus sociedades. Pero buena parte de esa creatividad debe consistir en rescatar de la sociedad la capacidad de propuesta y de soluciones que se desarrolla en la propia población.

Todavía no hay otras organizaciones, que no sean los partidos, que tengan la labor de agregación de demandas. Aunque hay movimientos de la sociedad civil con gran legitimidad que enriquecen la democracia, como son los movimientos y organizaciones de mujeres y grupos ambientalistas que, en rigor, son los grupos más progresistas del presente, sin embargo, ellos no pueden generar visiones globales del país ni tienen aún capacidad de intentar representar las demandas del conjunto de la sociedad. Justamente por eso se precisa desarrollar los partidos políticos, pero claro está, rompiendo las limitaciones y distorsiones que hoy poseen.

También la sociedad piensa en los partidos como administradores eficientes del poder, no como máquinas corruptas que impiden el desarrollo, como en general sucede en el presente. Está claro que la administración del poder no puede estar sólo en manos de grupos tecnocráticos, éstos son útiles para la administración gubernamental, pero no son suficientes; ellos precisan la compañía sensata de políticos provistos de ideas, de visión de futuro y de pasión para lograr lo que la sociedad pretende alcanzar.

Los partidos están obligados a cumplir todos esos retos para enriquecer la democracia y subsistir, pero deben hacerlo

cuanto antes, máxime ahora que los medios de comunicación –con mucha más legitimidad– sustituyen muchas competencias de las organizaciones partidarias, en especial aquella que era clásica de los partidos: la mediación entre Estado y sociedad. Hoy en día, por medio del desarrollo tecnológico intenso, en un marco de despliegue de la video-política, en un ambiente de mediocracia y en una sociedad mediática, los partidos están obligados a recuperar sus espacios y competencias, más aún sabiendo que muchas de ellas no las pueden cumplir los medios.<sup>19</sup> Es claro que reparando en la sociedad podrán hacerlo, pero lo harían con más eficacia si se entenderían a sí mismos como instrumentos servicio público, de servicio para la gente y no como entidades de lucro privado como parecen serlo en estos últimos años.

La Paz, julio de 2001

---

19 Sobre este tema, consultar Carlos Toranzo, "Prensa y partidos políticos", en *Opiniones y Análisis*, N° 48, La Paz, Fundemos, 1999. También Sergio Molina, "Medios de comunicación y sociedad civil", en el mismo volumen. César Armando Rojas, *Las colinas mediáticas*, mimeo, 1999.



# Bolivia: década y media de cambios políticos y económicos

---

## **Introducción**

El presente trabajo tiene por objetivo dar cuenta de los cambios económicos, políticos y sociales que Bolivia ha vivido en los últimos quince años, aunque para hacer referencia a las transformaciones políticas extendemos el horizonte analítico a las dos décadas pasadas.

En el primer capítulo ofrecemos una visión de conjunto de los cambios políticos y económicos de todo el periodo analizado. Para efectos del desarrollo de los capítulos segundo y tercero recurrimos a una periodización que marca el desarrollo de los sucesos políticos y económicos; en el segundo capítulo se retratan los fundamentos de los cambios (fase 1985-1993); en el tercero se analiza la profundización de las reformas y el desgaste del modelo económico y político instaurado entre 1982 y 1985, (fase 1993-2001). Por último, en el cuarto capítulo se analiza las paradojas de los cambios y los retos de futuro de Bolivia.

## **La Bolivia de ayer y la de hoy: una visión de conjunto de los cambios**

En general es poco lo que los latinoamericanos sabemos de América Latina, cada uno de nuestros países construye su

historia mirando al centro, a los países de Europa y Estados Unidos, pero repara muy poco en lo que acontece con sus hermanos de geografía, con los países vecinos. Tal es el extremo del desconocimiento de nuestras historias, que han existido muchos esfuerzos de integración, por ejemplo, de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y el intento de crear el espacio del MERCOSUR, que se han desplegado sin que haya una tarea previa dedicada al conocimiento mutuo de nuestros procesos políticos y económicos. No hay duda de que siendo vecinos todavía somos demasiado extranjeros mutuamente, porque los latinoamericanos no hicimos el intento de mirar y compartir nuestras historias nacionales.

Al iniciar este capítulo, es buena una prevención para los lectores no bolivianos. Cuando lean los fenómenos particulares de Bolivia<sup>20</sup> no tengan duda de que, a la par, vivirán también su propia historia, pues a pesar de las fronteras, todo lo que ha sucedido en la historia más larga o corta de esta década y media, quiérase o no, es una historia compartida que conduce a identificar más semejanzas que diferencias.

¿Quién puede dudar de que en estas últimas dos décadas América Latina ha vivido cambios muy profundos que la convierten en muy distinta de lo que fue en el pasado? Ni Brasil, tampoco Argentina, menos aún Chile y Paraguay, ni los demás países pueden reconocerse a sí mismos por las profundas mutaciones que han experimentado sus respectivas economías y sus sistemas políticos. Debido a eso, dar un repaso a década y media de la historia económica y política boliviana, desde 1985 hasta el presente, implica realizar el esfuerzo de presentar la fotografía específica, particular, de los cambios que vivió –o sufrió– Bolivia en un entorno en el

---

20 Bolivia es un país de 1.098.581 kilómetros cuadrados, posee una población de casi 8,5 millones de habitantes; su PIB alcanza a unos 8.200 millones de dólares, por tanto, su ingreso per cápita es cercano a 1.000 dólares. Sus exportaciones bordean los 1.150 millones de dólares y sus importaciones son de 1.700 millones de dólares. La deuda externa es cercana a los 4.300 millones de dólares.

cual prácticamente toda Latinoamérica dejaba atrás su pasado económico y político.

Si se desea sintetizar qué le sucedió a Bolivia en estos últimos quince años, lo primero que habría que postular es que pasó del estatismo económico al intento más intenso de fundar una economía liberal, sujeta a las regulaciones del mercado. En efecto, esta década y media es testigo del desmontaje del Estado empresario, de ese que en otros países de América Latina fue también un Estado benefactor, pero que en Bolivia no llegó a ser tal, pues en una sociedad donde el mundo campesino e indígena era poblacionalmente mayoritario, sin embargo, no fue materia de las políticas públicas estatales aprobadas por ese Estado "benefactor".

Bolivia y las naciones latinoamericanas, como también en específico los países del Mercosur, han vivido procesos de privatización cuyos resultados, en un inicio, parecían ser muy prometedores, pero que en el presente generan más preguntas que respuestas, procesos de privatización que luego de quince años de ser operados tienen resultados muy negativos en el campo de la equidad y de la pobreza. No en vano, en varios países de América Latina surgen ideas nostálgicas de reencuentro con la presencia del Estado empresario.

Sin duda que en todo el siglo XX se miraba a Bolivia como el país de la minería, como la nación del estaño, como el lugar de la explotación de minerales y la presencia vigorosa de los trabajadores mineros. COMIBOL, es decir, la Corporación Minera de Bolivia era la sustantivación del poderío minero en Bolivia, esa era la empresa estatal más paradigmática de la minería. Hoy ese pasado ha quedado atrás, la minería ya no es el corazón de la economía boliviana; esto no quiere decir que ya no haya actividad minera, sino simplemente lo que sucede es que ella ya no es el pulmón de las actividades económicas. La economía se ha diversificado, importa mucho la exportación de soya y de madera; pero, y este pero es el fundamental, la economía boliviana ahora se desarrollará en torno a la explotación de gas, dejando muy atrás nuestra histo-

ria minera. De nación minera, Bolivia pasará a ser vista como un país gasífero.

Por lo pronto, ya es importante la venta de gas a Brasil, que es una suerte de articulación con uno de los grandes del MERCOSUR y además se entra a la fase de estudio de la exportación de gas a Estados Unidos, con todo lo que eso tendrá como impacto en las coordenadas geopolíticas, pues si, por un lado, el gas articula a Bolivia con el MERCOSUR, por otro, ese mismo recurso energético lleva a una relación más intensa con Chile o Perú.

La minería estatal y la COMIBOL lo eran todo en el país, ésta era una consecuencia de la Revolución nacional de 1952; junto a ella estaban todas las demás compañías que había creado el Estado, la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), el Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), el Banco del Estado. A todas ellas, que constituían el nervio de la economía boliviana, se sumaban un par de centenas de otras empresas estatales de menor influjo macroeconómico, pues el Estado en Bolivia lo hacía todo, desde los helados hasta la fundición de minerales.

Ese Estado empresario de tres décadas y media (1952-1985) generó una fuerte cultura de paternalismo estatal, pues todo lo debía hacer el Estado y todo había que esperarlo de él. Conseguir un puesto laboral en el Estado era el máximo sueño de todo boliviano, pues con eso quedaba la certeza de vivir ocupado por varias décadas. Con el Estado empresario y la cultura del paternalismo estatal, los bolivianos vivían dentro de las costumbres de sólo poseer certezas sobre el futuro. Para nada les molestaba la incertidumbre, la inseguridad; éstas llegaron con la privatización de las empresas, con la adopción de un modelo económico ligado a la lógica del mercado. Las viejas seguridades y el sueño tranquilo de los ex funcionarios del Estado fueron sustituidos por la incertidumbre y la sensación de “sálvese quien pueda”. Con la liberalización económica y el respeto por



las normas del mercado se ha modificado esa cultura fundada en el paternalismo estatal, ahora los bolivianos viven sometidos al stress de no saber qué sucederá mañana.

Culturalmente, Bolivia era reconocida fundamentalmente como una nación andina, las postales y las metáforas tenían que ver con las montañas de los nevados andinos, con la llama y la vicuña; con las alturas del lago Titicaca. El habitante boliviano era reconocido como aquel taciturno indígena que recorre el altiplano, teniendo como compañía los acordes tristes de sus queñas y zampoñas. Toda referencia geográfica a Bolivia aludía a La Paz como la capital más alta del mundo,<sup>21</sup> como el centro neurálgico de la economía boliviana; sin embargo, es bueno conocer que hoy en día la primera ciudad del país es la oriental Santa Cruz de la Sierra.<sup>22</sup> Es más, no sólo poblacionalmente Santa Cruz es de primera importancia, sino que ese fenómeno es nada más que la metáfora real del traslado económico desde el occidente boliviano hacia sus llanos orientales.

Antes, Bolivia podía resumirse en La Paz, esta ciudad y su departamento del mismo nombre concentraban una buena parte de la economía y de la población bolivianas. En estas dos últimas décadas se observa en materia poblacional y económica que Bolivia ha desarrollado un eje geográfico y económico conformado por Santa Cruz, Cochabamba y La Paz; estos departamentos concentran casi un 80% de la población y acumulan la mayor parte de la actividad económica. A diferencia de Argentina o Perú, no es una sola ciudad donde se concentra buena parte de la población y del poder económico, sino que ella se distribuye en los tres departamentos señalados.

Los restantes seis departamentos: Oruro, Potosí, Beni, Tarija, Chuquisaca y Pando han quedado en una situación de marginalidad regional que es muy alarmante. De ese grupo de departamentos solamente Tarija, por los recientes descu-

---

21 Sucre es la capital de Bolivia, La Paz es únicamente la sede de gobierno, pero usualmente se la menciona como capital de nuestro país.

22 Datos confirmados por el Censo Nacional de Población realizado el año 2001.

brimientos gasíferos, parece entrar a la lógica del desarrollo, huyendo de la segmentación regional en la cual están sumidos los otros departamentos ubicados fuera del eje troncal del país.

Bolivia siempre fue reconocida como la nación de las dictaduras y de los golpes de Estado. En su historia, desde la mirada acuciosa de los observadores extranjeros, lo que aparecía con más nitidez era ese intento recurrente de los sectores populares, en especial obreros y mineros, de rebasar al Estado y construir una utopía socialista; pero paralelamente eran también muy visibles los militares, quienes a toda costa, y normalmente con las armas en las manos, cortaban todo intento popular<sup>23</sup> y al hacerlo se apoderaban del poder del Estado. Ese país, por un lado de obreros y sus sindicatos, de mineros de utopías socialistas; por otro de militares con tendencia al golpe de Estado, parece ya no existir. En su lugar lo que ha construido Bolivia es una naciente democracia representativa, la cual no había existido antes en su historia.

Bolivia tiene prácticamente veinte años desarrollando una democracia representativa que, en lugar de los militares y obreros, ha colocado en el centro a un sistema moderado de partidos, de organizaciones partidarias cuya ideología es más cercana a las posiciones centristas que a los extremos ideológicos que caracterizaban al pasado. Entre 1982 y 2001, hubo cinco cambios de gobierno, acudiendo a las urnas y respetando la norma constitucional, lo cual, claro está, no era una costumbre boliviana.<sup>24</sup>

---

23 Son prácticamente seis partidos políticos los que se han convertido en el núcleo del sistema de partidos en estos últimos veinte años. El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN), el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), Unidad Cívica Solidaridad (UCS), Conciencia de Patria (CONDEPA), Movimiento Bolivia Libre (MBL). A estos los han acompañado algunos partidos que han tenido cierta importancia coyuntural, caso de Nueva Fuerza Republicana (NFR), el Movimiento Sin Miedo (MSM) y otros más pequeños con poco caudal electoral.

24 Inclusive en 2001, ante la enfermedad cancerosa del ex presidente Hugo Banzer, nadie dudó que la sucesión debía ser constitucional, entregando el poder al vicepresidente Jorge Quiroga, quien desde el 7 de agosto de 2001

Si la inestabilidad política era la marca más visible del funcionamiento de la política, hoy se puede hablar de veinte años de estabilidad política, sin ruido de sables, sin intentos de insurrección popular. Poco a poco los bolivianos se han ido acostumbrando a la idea de cambiar gobernantes por la vía del voto. En estas dos décadas algunos temas que no importaban en el pasado han ido asumiendo centralidad, por ejemplo, la preocupación por la gobernabilidad del régimen democrático es una de las cuestiones más visibles en la discusión política y en el interés práctico de la gente; otro tanto pasa con los fenómenos relativos a la conformación de coaliciones o al pacto político entre los partidos.

La democracia liberal, esa de la primera mitad del siglo XX, incluía sólo a un cinco por ciento de la población: a los alfabetos y a quienes tenían algún peculio.<sup>25</sup> La Revolución nacional de 1952 decretó el voto universal, pero no construyó una democracia representativa caracterizada por un régimen multipartido, sino que vivió limitada a la presencia del partido de Estado, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que no pudo ampliar mucho la democracia boliviana. En cambio, en las dos últimas décadas del siglo XX, lo que vive Bolivia es el desarrollo y construcción de una democracia representativa multipartido que pudo incluir a los nuevos actores sociales dentro su seno. En efecto, los nuevos actores sociales tuvieron capacidad de organizar partidos políticos y de ser incluidos dentro de la democracia, ya sea en sus ámbitos nacional o local.

Los migrantes recientes se organizaron en torno a Conciencia de Patria (CONDEPA); la burguesía chola o mestiza preferentemente se nucleó alrededor de Unidad Cívica Solidaridad (UCS); los movimientos regionales, en especial de Cochabamba, dieron origen a NFR; los indígenas-campesinos se organizaron en

---

es Presidente constitucional del país y deberá gobernar el último año que no pudo ejercer el anterior Presidente.

25 Sobre el tema, ver *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, Bolivia, Club de Harvard, 1999.

torno a varios partidos kataristas;<sup>26</sup> los campesinos cocaleros formaron su propio partido, el Movimiento Al Socialismo (MAS); quienes discrepaban con la corrupción fundaron otro partido, el MSM. En fin, inclusive quienes discrepaban con la democracia y su funcionamiento formaban otro partido con la finalidad de incluirse dentro de esa democracia a la cual criticaban.

Así pues, los nuevos actores sociales formaron sus propias representaciones políticas, todas ellas con vocación de inclusión dentro de la democracia y, por otro lado, la democracia boliviana demostró su capacidad de inclusión incorporando a las nuevas fuerzas políticas que surgieron en el país. De ese modo, la vocación inclusiva de los actores sociales y la democracia boliviana fortalecieron a la propia democracia, de ese modo también los nuevos actores sociales pudieron acercarse al poder.

Es cierto, la democracia boliviana es joven, tiene apenas cerca de dos décadas, pero nunca como antes los partidos poseen más importancia en la política, ahora mucho más que antes se habla de la separación de poderes, de la necesidad de la independencia de éstos. Pero curiosamente, al igual que lo que les sucede a todos los países de América Latina, la democracia, el sistema de partidos y el sistema político no son vistos con mucho agrado por la población; la subsistencia de la pobreza, el incremento de la inequidad y la existencia de corrupción le quitan credibilidad y legitimidad al sistema político.

La gente quiere una democracia mejor, desea participar, reclama espacios públicos para hacerlo, para tener presencia en la planificación de las políticas públicas, para opinar sobre su ejecución y acceder al *accountability*, a la rendición de cuentas que deben brindar los funcionarios del Estado. Ese deseo de participar, que es un capital social muy valioso, ha ido construyendo en Bolivia un intento de lograr una ciudadanía activa, por lo pronto, la democracia ha tenido un gran auxilio des-

---

26 Kataristas, referencia al líder indígena Túpac Katari, quien cercó la ciudad de La Paz en 1789.

de el momento en que se ha puesto en ejecución la Ley de Participación Popular (1994), instrumento legal que empuja a una suerte de descentralización por la vía municipal, pero con un matiz particular: una fuerte movilización ciudadana en los municipios. Esa participación de la población, en especial de los municipios rurales, es uno de los datos más importantes de la democracia. Es más, buena parte de los cientistas políticos asegura que la participación popular,<sup>27</sup> operada en el espacio municipal, es la base en la cual se asienta la legitimidad de la democracia boliviana.

Todos conocen que Bolivia es un país donde existe una alta cantidad de pobladores indígenas, siempre se la vio como una nación poblada por fuertes grupos indígenas. Empero, pocos saben que en 1952 en Bolivia se produjo una revolución social, la Revolución nacional, que además de nacionalizar las minas, de realizar la reforma educativa, de edificar el Estado empresario y de instalar un régimen populista de carácter corporativo dentro de sus objetivos, tuvo en la reforma agraria (1953) a una de su medidas trascendentales. Pero esa misma Revolución buscaba la conversión de los campesinos que vivían en situación semiservil en ciudadanos bolivianos con plenos derechos.

No obstante, a pesar de la reforma agraria y de ese intento de ciudadanización democratizante, Bolivia no dejó de poseer una cultura oligárquica, con graves inclinaciones a la negación de los sectores populares y de los grupos indígenas. En estas últimas dos décadas, uno de los grandes cambios en Bolivia tiene que ver con la aceptación cultural y legal de la pluriculturalidad y de la pluriétnicidad. No sólo que se modificó la Constitución Política del Estado y muchas leyes en el sentido de ratificar lo plural del país, sino que yendo a niveles más profundos en esos temas, los propios grupos sociales, los indígenas, los pueblos originarios y los campesinos han acostum-

---

27 Sobre el tema, consultar Carlos Toranzo (coordinador), *Democracia y cultura política en Bolivia*, Bolivia, BID, PNUD, Corte Nacional Electoral, 2001.

brado a este país a la aceptación de la diversidad social y cultural. Además, al hacerlo han posibilitado la visualización de un país mestizo, *cholificado*.<sup>28</sup> En efecto, la mayoría de la población boliviana se autodefine como mestiza, además saca a flor de piel su cultura, la pone en escena, no la oculta, por tanto pasa de la clandestinidad a ser una de las expresiones más vigorosas de la cultura boliviana. Empero, para poner en el centro analítico a la diversidad, en Bolivia se aprendió que no se puede hablar en singular de un mestizaje, sino que hay que referirse a mestizos diversos, pues no hay posibilidad de una unificación ni uniformación de los grupos sociales y de las expresiones culturales bajo un solo molde.<sup>29</sup>

Si se internalizó que el mestizaje debe ser leído en plural, ratificando la diversidad. Por otro lado, aportando a esta construcción de la diversidad en Bolivia se aprendió que la historia boliviana y los antecedentes étnicos no tienen por qué referirse exclusivamente a los aymaras y a los quechuas, sino que se debe reconocer todo el fondo histórico que existió y existe en las tierras bajas, donde los guaraníes, los moxeños, los chiquitanos, los tacanas, los ayoreos y muchos otros pueblos originarios son parte de la construcción de la historia de Bolivia. Pero este reconocimiento de una diversidad más amplia no viene sólo por el lado de la adscripción de los bolivianos a una cultura más democrática en el país, sino que surge por la movilización de esos propios pueblos originarios, que han demostrado su presencia en la nación. En efecto, la marcha por el Territorio y la Dignidad, realizada en 1990, es el momento clave que abre los ojos de los bolivianos a esa más vasta diversidad étnica y cultural que existe en Bolivia.<sup>30</sup>

---

28 Cholo, así se definía –y se menciona todavía– despectivamente al mestizo en Bolivia

29 Sobre la temática de la diversidad, consultar Carlos Toranzo, *Lo pluri-multi o el reino de la diversidad*, Bolivia, ILDIS, 1993.

30 Sobre el tema, consultar Xavier Albó; Gonzalo Rojas; Esteban Ticona, *Votos y whipalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*, Cuaderno de Investigación N° 43, Bolivia, Fundación Milenio-CIPCA, 1995.

En la Bolivia del pasado importaban sólo los actores sociales, la referencia recurrente era a los mineros, a los militares, un poco menos a los campesinos y a las clases medias. Las instituciones no eran la preocupación de la gente, como tampoco de los científicos sociales, sin embargo, y a despecho de esa historia, en estos veinte años los bolivianos, la gente de la calle, los políticos, quienes interpretan a la sociedad, han puesto sus ojos en la construcción institucional. Se puede decir que ahora interesa la Constitución, el régimen político, los poderes del Estado, el Estado de Derecho, la organización del Ejecutivo. En el camino de transformaciones han surgido nuevas instituciones que todavía no se sabe para qué sirven y cómo se manejan, así sucede con las superintendencias sectoriales, con el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura, la diputación uninominal, la reforma educativa, la participación popular, la capitalización, la descentralización administrativa, la censura constructiva, la modificación de los distintos códigos y leyes del país.

En fin, se asistió a una revolución institucional cuando antes más bien había el hábito de mirar las revoluciones sociales y a insistir en la acción de los movimientos sociales. Y lo que es más diferente todavía, todos esos cambios institucionales han sido hechos, por lo general, desde arriba, desde el Estado, dentro del orden democrático, lo que no correspondía a la historia boliviana, que estaba habituada a transformaciones traumáticas, “revolucionarias”, emergentes de rebeliones sociales.

En materia de conexiones internacionales, el Acuerdo de Cartagena duró unos treinta años y dio lugar al proceso de integración del denominado Grupo Andino, pero hoy ha sido sustituido por otro intento modernizador de ese proceso: la Comunidad Andina de Naciones (CAN); en todos esos años y en el presente Bolivia no pudo eludir su participación en esos desafíos integradores de las naciones andinas, sin embargo, no se debe olvidar que también pertenece de manera natural a la cuenca platense y a la amazónica, además posee frontera con Argentina, Brasil y Paraguay, y que –aún sin haber existido an-

tes procesos de integración muy formalizados entre estos últimos países— los bolivianos construyeron una constante relación económica y comercial con ellos. Para nadie es desconocido que durante muchos años la articulación económica boliviana en Sudamérica ha privilegiado su relación con Argentina mediante la construcción de un gasoducto y de una fluida exportación de gas. Es decir, Bolivia, por su ubicación geográfica, está obligada a ser un “país de contactos”, a tener presencia natural, a participar en los procesos que se desarrollen entre las naciones andinas; pero esa participación no puede excluirla del derecho a participar en otros procesos de integración que realicen otras naciones que constituyen su entorno natural, como sucede con los países del MERCOSUR.

Una vez que se constituyó el MERCOSUR, era llamativo que Bolivia no participase como miembro pleno, sin embargo, una vez echado a andar ese proceso, el país fue invitado a participar como miembro asociado.<sup>31</sup> Pasan prácticamente cuatro años de haber formalizado esa relación, pero más allá del hecho formal interesan los hechos prácticos, en los treinta años del Acuerdo de Cartagena se construyó un buen andamiaje institucional, pero paralelamente se comprobó algo que es muy importante: los mercados de los países andinos son muy estrechos como para tener entre ellos solos un gran futuro. Por ese hecho y por una circunstancia práctica, Bolivia tuvo una relación económica intensa con Argentina y ahora cada vez mayor con Brasil; así entonces, este país sabe que no puede pensar su futuro sin conectarse al desarrollo de los países del MERCOSUR y de los procesos de integración que éstos desarrollen.

Si antes Bolivia se inclinaba institucionalmente más hacia los países andinos, al cerrar el siglo y al comenzar el nuevo milenio mira con más intensidad su participación en el proceso de integración de las naciones del MERCOSUR; aunque éste

---

31 Sobre el tema, consultar Alberto Zelada (coordinador), *Bolivia. Temas de la agenda internacional*, Bolivia, Unidad de Análisis de Política Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores-PNUD, 2000.



no camine muy rápido, sin embargo la relación comercial con algunos de sus miembros se va extendiendo con intensidad. No es lejana la hipótesis que indica que Bolivia puede además, a partir de su pertenencia a varias cuencas geográficas, convertirse en el articulador energético de Sudamérica; por lo pronto es demasiado importante la exportación de gas que realiza al Brasil y, de aquí en adelante, será también crucial el proceso de exportación de gas a los Estados Unidos, que probablemente incluirá a Chile –país asociado al MERCOSUR– como otro socio de importancia. Es más, si se mira con ojos de futuro, no se tendría por qué pensar sólo en procesos de integración aislados, ya sea de la CAN o del MERCOSUR, cuando es necesario más bien pensar en una integración de todos los países de Sudamérica en un acercamiento entre Pacífico y Atlántico, proceso en el cual Bolivia, insistimos, por su ubicación geográfica y por su dotación energética tiene un rol que cumplir.

### **El periodo 1985-1993 o el fundamento de los cambios económico-políticos**

El siglo XX comenzó con la Revolución Federal producida en 1899, ella implicaba el cambio político y económico del sur hacia el norte del país, además fue acompañada por el traslado de la sede de gobierno de la ciudad de Sucre a La Paz. Después de esa fecha, el otro parteaguas de la historia boliviana es la Revolución nacional de 1952, que instala en la presidencia a Víctor Paz Estenssoro, jefe del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que funda el Estado empresario y el Estado benefactor. La paradoja de la historia es que ese mismo personaje junto al mismo partido, el MNR, son los encargados de desmontar lo que fundaron en 1952. En efecto, la otra fecha clave de la historia contemporánea de Bolivia es 1985, debido a que el 29 de agosto de ese año, a 23 días de la instalación del gobierno de Paz Estenssoro, éste dicta el Decreto 21060 –famoso para los bolivianos–, a partir del cual se inicia el des-

montaje del Estado empresario y comienza la edificación de una economía de libre mercado.

El mencionado régimen dura de 1985 a 1989, luego es sucedido constitucionalmente por el gobierno de Jaime Paz Zamora, líder del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), quien gobierna de 1989 hasta 1993. En este capítulo realizaremos fundamentalmente un análisis de lo sucedido en el periodo 1985-1993, pero obviamente no tendremos excesivas rigideces que nos impidan hacer algunas referencias a la fase 1993-2001.

### **El desarrollo de los cambios económicos**

Las naciones chicas como Bolivia no tienen por qué no ser afectadas por las tendencias mundiales, todos los cambios internacionales, a pesar de su pequeñez y poco peso en el comercio mundial, por supuesto que la impactan. En los ochenta el mundo se liberalizaba a paso sostenido, Europa dejaba los signos del viejo keynesianismo, su metáfora era la política liberal de Margaret Thatcher; Estados Unidos profundizaba su amor por el mercado; América Latina también estaba impactada por el derrumbe del Estado empresario y comenzaba, años más, años menos, según se trate de un país en particular, la construcción de una economía de mercado.

En el periodo 1982-1985, Bolivia vivió gobernada por la Unidad Democrática y Popular (UDP) liderada por el presidente Hernán Siles Zuazo, régimen democrático que sucedía a la dictadura militar de Luis García Meza (1980-1981), pero además primer gobierno democrático electo en las urnas luego de un largo periodo de once años de inestabilidad política y de dictaduras militares que operó desde 1971 hasta 1982.

Este gobierno tuvo gran apoyo popular en las urnas, cerca de 34% del electorado, pero paradójicamente no contaba con una mayoría parlamentaria ni con una coalición de gobierno que le diera presencia de mayoría en el Legislativo. Dicho régimen equivocó el camino en la formulación de sus políticas económicas, acudió a políticas heterodoxas, centradas en la

reactivación económica por la vía de la expansión de la demanda agregada, utilizando el financiamiento del Banco Central, el mismo que al no contar con divisas disponibles acudía a la emisión inorgánica para financiar los préstamos al gobierno.<sup>32</sup>

Una de las claves de la política económica gubernamental de la UDP fue la otorgación de sucesivos incrementos salariales a empleados públicos, quienes crearon una explosión de expectativas luego de haber sufrido un largo silencio de once años durante los gobiernos dictatoriales. Tales incrementos salariales logrados con cargo a una emisión inorgánica tuvieron como resultado la generación o potenciamiento de tendencias inflacionarias que el régimen no pudo controlar. Cercado por la presión sindical y de partidos de izquierda, acosado por partidos de derecha; complejizado el ambiente económico por la existencia de un Ejecutivo con poca autoridad económica, se generó además una inflación de expectativas que llegó a niveles de récord mundial. En efecto, la alta inflación de 1982-1984 devino en una hiperinflación que alcanzó cerca de 8.000% en el año 1985, o de 22.000% si se la calculaba de julio de 1984 a julio de 1985, momento en el cual el gobierno de la UDP dio paso al régimen del presidente Paz Estenssoro.

Empero, la inflación no vino sola, estuvo acompañada por la recesión económica (ver cuadro N° 1 del Anexo) y por la escasez de divisas de una economía que no lograba incrementar sus exportaciones, producto de ello en 1985 la Balanza Comercial ya era negativa en 62 millones de dólares (ver cuadro N° 2 del Anexo), junto al desarrollo galopante de un mercado negro de divisas. Bajo esa situación económica, el impuesto inflación atacó más severamente a los más pobres, a eso sumó la baja disponibilidad de bienes reflejada en el desabastecimiento, de modo que su corolario era la existencia de grandes colas para tratar de conseguir los bienes de la canasta básica. La suma

---

32 Sobre la política económica de la época, consultar Juan Antonio Morales, *Precios, salarios y política económica durante la alta inflación boliviana de 1982 a 1985*, Bolivia, ILDIS, 1987.

de esos datos económicos era suficiente para generar el ambiente político y social para exigir cambios drásticos, así éstos signifiquen la mutación de modelo económico.

La recesión boliviana durante los años del gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP) antecede al momento de inicio del proceso de la liberalización económica, comenzado mediante la aprobación del Decreto Supremo 21060, de agosto de 1985.

Los datos negativos del saldo de la Balanza Comercial que aparecen en 1985 marcan además el inicio de una tendencia que señala el incremento de nuestro déficit en las cuentas exteriores. Al cerrar el siglo XX y comenzar el siglo XXI las cifras negativas en la Balanza Comercial alcanzan fácilmente a los 700 millones de dólares. Más todavía, si a inicios de 1980 Bolivia exportaba cerca de 1.000 millones de dólares, al iniciar el nuevo milenio apenas exporta cerca de 1.100 millones de dólares.

El 6 de agosto de 1985 sube al poder Víctor Paz Estenssoro (MNR) luego de una elección presidencial realizada un año antes de que Hernán Siles Zuazo acabara su mandato. El nuevo Presidente tenía dos misiones claras que cumplir: por un lado, romper la anomia estatal que se había desatado entre 1982-1985; por otro, derrotar a la inflación y al desabastecimiento que golpeaban a la población.

En efecto, 23 días después de subir al poder, el 29 de agosto de 1985, el nuevo régimen dicta el Decreto Supremo 21060, instrumento legal a partir del cual se despliega una política de *shock* para abatir a la inflación. Pero más allá de ser ese decreto sólo un instrumento para derrotar a la hiperinflación, es el verdadero inicio del cambio del país, pues implicaba, por el lado de la economía, la introducción de un severo ajuste estructural dirigido a dar los pasos iniciales de la liberalización económica y, por otro, era la expresión del cambio de la ideología estatal. Ahora, la política venía envuelta en un paquete económico, éste era fundamentalmente político y simultáneamente significaba la adscripción a las ideas y la cultura de amor por el mercado y el liberalismo económico y político.

El ajuste estructural iniciado en ese año no solamente pretendía vencer a la inflación –esto era urgente, pero no lo fundamental–, sino que buscaba desmontar al Estado empresario, iniciar el proceso de liberalización económica. Si bien en el momento de la aprobación del Decreto mencionado no privatizó la minería, no cerró COMIBOL, a los pocos meses, al calor de la crisis internacional del estaño, comenzó la labor de cierre de las minas estatales de COMIBOL que hace años eran temerariamente deficitarias y, acto inmediato, procedió al despido, “relocalización”, de los trabajadores mineros.<sup>33</sup> De ese modo, el país iniciaba el cierre de una larga historia minera que lo caracterizó durante el siglo XX y los siglos anteriores.

La política estatal liberalizó los mercados, de esa manera se abrió a la libre importación de bienes, que tuvo un impacto severo sobre una industria boliviana ineficiente que se había acostumbrado a vivir de los subsidios estatales. El resultado inmediato fue una desindustrialización y desproletarización, sumada a un aumento del desempleo abierto causado por el despido de los trabajadores mineros e industriales.<sup>34</sup>

Por otra parte, el Estado comenzó a realizar una política en la cual se sobrevaloraban los objetivos macroeconómicos de la política económica, dado que el interés de los operadores de política estaba centrado en la tasa de inflación, la cual preferentemente no debía pasar de un dígito; preocupación similar existía por el déficit fiscal, el logro de tasas de interés real, el manejo del tipo de cambio no a cargo de controles estatales, sino mediante mecanismos de flotación inducidos por el

---

33 El despido de los trabajadores mineros de las empresas estatales fue conocido con el nombre de “relocalización”, eufemismo que trataba de ocultar el despido con el pretexto de ubicar a esos mineros en otras actividades de la economía.

34 En 1985 la Corporación Minera de Bolivia tenía casi 31.000 trabajadores; como consecuencia de las medidas de ajuste a los pocos años contaba sólo con 7.000. Al finalizar el siglo, COMIBOL prácticamente ya no tiene trabajadores. Consultar Mario Arrieta; Carlos Toranzo, *Nueva derecha y desproletarización en Bolivia*, Bolivia, ILDIS-UNITAS, 1989.

mercado, pero administrado institucionalmente en el Banco Central de Bolivia.<sup>35</sup>

Todo esto quiere decir que el libreto económico clásico del liberalismo fue desplegado en Bolivia; tanto los operadores nacionales de política económica como los asesores internacionales<sup>36</sup> y toda la cooperación internacional convinieron en que ésta era la única forma de salvar a una economía que estuvo colapsada por la hiperinflación y el desabastecimiento. Empero, más allá de unas primeras movilizaciones sociales, en especial obreras y sindicales<sup>37</sup> contra el “paquete económico”, se puede decir que la Nueva Política Económica (NPE), que es el nombre con el cual se conoce al proceso de liberalización puesto en escena en 1985, contó con varias simpatías (legitimidad activa): primero, claro está, de los empresarios y sectores adinerados que esperaban con ansias las políticas de mercado y, segundo, con el beneplácito silencioso (legitimidad pasiva) de una población que vivía angustiada por la hiperinflación y sometida a la carestía y el desabastecimiento.<sup>38</sup>

Pero aunque el discurso y la ideología estatal eran de apego a la ortodoxia, de un liberalismo extremo, sin embargo, sus acciones fueron de la más grande y ejemplar heterodoxia. Para comenzar, la estabilización económica propuesta por la Nueva Política Económica fue fundada en el uso de un impuesto

---

35 Esta forma de flotación del dólar fue denominada Bolsín y es administrada con bastante éxito por el Banco Central de Bolivia.

36 Uno de los principales asesores de este proceso fue Jeffrey Sachs.

37 El movimiento obrero y sus sindicatos actuaron pavlovianamente, es decir, reaccionaron ante el Decreto Supremo 21060 y la Nueva Política Económica (NPE) como lo hacían tradicionalmente, con movilizaciones sociales que, como costumbre histórica, terminaban obligando a los gobiernos a dar marcha atrás en sus paquetes económicos. El movimiento obrero, sus sindicatos y las izquierdas no pudieron ver, en su momento, que lo que tenían en frente no era un simple paquete económico, sino el inicio del cambio de modelo de desarrollo que iniciaba un drástico proceso de privatización y de liberalización de la economía boliviana.

38 Sobre el tema, consultar Mario Arrieta; Carlos Toranzo, *Nueva derecha y desproletarización en Bolivia*, Bolivia, ILDIS-UNITAS, 1989.

estatal, el aplicado a los hidrocarburos, en especial a la gasolina producida por la empresa estatal del petróleo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), empresa que, por supuesto, no fue privatizada, sino utilizada instrumentalmente para financiar la estabilización de la moneda.

Más todavía, la liberalización y privatización emergentes del discurso y de los cambios de 1985 operaron en Bolivia de modo procesual, no como en otros países donde fueron el inicio de toda la liberalización; en efecto, en el caso boliviano, de inicio no se privatizaron las que eran las empresas estatales más significativas del país; se tuvo que esperar ocho o nueve años para que, recién durante el régimen del MNR de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), se proceda a esas privatizaciones-capitalizaciones.<sup>39</sup>

El *shock* estabilizador tuvo impacto positivo en lo que buscaba como primer objetivo, pues cortó la hiperinflación; la elevación de precios que había llegado a un 22.000 % en 1985 bajó a un 9,3% en 1993, con tendencia a quedar en cifras de un solo dígito.<sup>40</sup> El Bolsín del Banco Central permitió una buena administración de la flotación del tipo de cambio, de ese modo el país olvidó las devaluaciones traumáticas y se acostumbró a flotaciones leves del dólar. Asimismo, la política monetaria permitió operar con tasas de interés real. Por otra parte, el déficit fiscal también fue controlado, pues en general estuvo cerca del 3% ó 3,5%;<sup>41</sup> es más, esos montos de déficit son financiados con cargo a crédito internacional, de modo que la costumbre del financiamiento con emisión inorgánica del Banco Central ha quedado muy lejana.

---

39 El proceso de privatización de las empresas estatales bolivianas no siguió el clásico camino de la venta absoluta de ellas, sino una forma especial de privatización, denominada capitalización, consistente en la venta del 50% del patrimonio a compañías extranjeras y la entrega de la administración de las empresas a esos intereses, dejando el saldo de acciones en manos de los bolivianos.

40 Para datos macroeconómicos, consultar República de Bolivia, *Balance y perspectivas de las reformas estructurales*, París, Reunión del Grupo Consultivo, 1997.

41 De manera excepcional y por razones electorales, el déficit fiscal en 1993 subió a un 6,6%.

De todas formas, hay algunos peros al proceso de estabilización económica, en primer lugar, parecería que el objetivo absoluto de la economía fue la estabilidad monetario-financiera, sin entender que ésta debe ser solamente un instrumento para el desarrollo; por otra parte, si bien el país se abrió al comercio internacional, no hizo mucho –durante esta fase– para insertarse proactivamente en el mercado mundial.

En cuanto al crecimiento, se debe apuntar que Bolivia durante siete años (1980-1986) tuvo caídas del PIB, a tal extremo que en esos años el tamaño total de la economía se redujo en un 25%, empero, como consecuencia de la implementación de la NPE, desde 1987 ya se obtuvieron tasas positivas, en principio de 2,7%, para luego pasar a tasas que sobrepasan el 4%, dando un promedio de 3,8% en el periodo analizado. Más aún, en los primeros ocho años del ajuste es visible que la estructura de exportaciones del país se modificó, por un lado, decayeron severamente las exportaciones de minerales, en especial de estaño, pero por otro, se incrementaron las exportaciones no tradicionales, como las de madera y de soya,<sup>42</sup> lo que refleja en alguna medida el cambio de la matriz productiva boliviana en la primera fase de la aplicación del ajuste estructural (cuadro 3, Anexo).

Asimismo, en este mismo proceso cambió mucho la relación porcentual entre inversión privada y pública en favor de los emprendimientos privados, lo que refleja el proceso de liberalización de la economía boliviana (cuadro 4, Anexo).

Si al finalizar el gobierno de la UDP en 1985 el sistema bancario y financiero tenía depósitos de apenas 56 millones de dólares, al llegar 1993 esa cifra ya se acercaba a los 2.050 millones de dólares; aunque es cierto que 90% de esos recursos estaban dolarizados.<sup>43</sup> En el área financiera es también impor-

---

42 En esos años, 1985-1993, la minería estatal del estaño fue sustituida por una minería privada, de molde capital-intensivo, fundamentalmente de polimetálico y de oro. Empero, al iniciar el siglo XXI toda la minería ha entrado en una severa crisis, casi terminal para el caso del estaño.

43 Una constante a lo largo del periodo de ajuste estructural es la existencia de montos elevados de depósitos en el sistema bancario, ellos llegan casi a



tante el surgimiento de una bolsa de valores que antes era inexistente, la cual transaba 587 millones de dólares en 1993 y 1.200 millones en 1994, no obstante, buena parte de sus operaciones tiene que ver con depósitos a plazo fijo y no con transacciones de acciones de empresas bolivianas.

El ajuste estructural aplicado en Bolivia tuvo elevados costos sociales, tanto en materia de empleo como en niveles de vida, sin embargo, el Estado mostró alguna preocupación por el mismo, debido a eso instaló, durante 1985-1989, el denominado Fondo Social de Emergencia (FSE), que siendo una instancia estatal, tuvo alta capacidad y eficiencia para generar proyectos de atención social para los sectores más deprimidos de la población. A partir de la experiencia del FSE surgió una paradoja, un régimen proliberal que atacaba a la ineficiencia del Estado empresario tuvo como una de sus instituciones más eficientes, precisamente, a una dependencia del Estado.<sup>44</sup>

El éxito del combate a la hiperinflación, el manejo cuidadoso de la macroeconomía, junto al despliegue de instituciones democráticas y al cambio de cultura política, más la generación de regímenes políticos estables le han valido a Bolivia la caracterización de *best practice* en materia estabilizadora, razón por la cual cuenta con un importante apoyo económico de la cooperación internacional, el mismo que se convierte en otra de las razones explicativas del éxito de la estabilización monetaria financiera en Bolivia.

El monto del financiamiento internacional contratado en la fase 1987-1996 alcanzó a la cifra de 6.152 millones de dólares, lo que significa un promedio de 615 millones al año, frente a una inversión pública que en ese mismo periodo alcanza

---

3.500 millones de dólares al acabar el siglo XX, pero por los elevados *spreads* que ganan los bancos, tales recursos no han podido ser colocados como créditos para financiar el funcionamiento del sistema productivo.

44 Sobre la experiencia del Fondo Social de Emergencia (FSE), consultar Álvaro Aguirre; Carlos Arze, *La intencionalidad del ajuste en Bolivia*, La Paz, CEDLA, 1993. El mencionado Fondo fue sustituido posteriormente por otro denominando Fondo de Inversión Social (FIS).

apenas a 4.284 millones de dólares, dando un promedio anual de sólo 428 millones de dólares.<sup>45</sup> Este simple cotejo permite ver cuán importante es la cooperación internacional en el proceso de estabilización económica y de ajuste estructural realizado en Bolivia a partir de 1985.

De los 4.284 millones de dólares de inversión pública de ese periodo, 2.304 millones, es decir el 54%, fueron financiados con cargo a donaciones y créditos internacionales. La composición relativa de estos aportes internacionales para financiar la inversión pública es la siguiente: 21% donaciones y 79% de crédito. Todos estos datos demuestran que Bolivia todavía no ha logrado financiar su inversión pública con cargo a recursos internos y se mueve en un esquema de crédito y de donaciones internacionales que no son nada sostenibles, más aún, cuando sabemos que, poco a poco, se están cerrando las ventanillas de créditos concesionales para los países pobres y que además surge un problema adicional: el proceso de “graduación”, el mismo que nos saca del mercado de los créditos concesionales cuando superamos ciertos umbrales mínimos de niveles de ingreso per cápita.

## Los cambios de la política

Entre 1978 y 1985 Bolivia vivió problemas severos de inestabilidad política, es decir, de ingobernabilidad. Luego de finalizada la dictadura del general Hugo Banzer en 1978, el país trató de iniciar un camino de construcción de una democracia en la cual los partidos políticos sean el centro del sistema político, sustituyendo a las fuerzas militares que durante siete años habían usado el poder negando las normas constitucionales.<sup>46</sup>

---

45 Sobre el tema, consultar República de Bolivia, *Inversión pública y financiamiento externo. Una visión histórica y perspectivas futuras*, X Reunión del Grupo Consultivo, París, 1997. También Martha Gutiérrez Castro, *La inversión pública: factor de desarrollo humano*, Bolivia, 1998.

46 Sobre el tema, consultar René Mayorga, *Democracia y gobernabilidad. América Latina*, Caracas, Cebem, ILDIS, Nueva Sociedad, 1992.

El intento boliviano –en esos años– de crear una democracia representativa basada en un sistema de partidos políticos chocaba contra algunos inconvenientes difíciles de salvar, por ejemplo, una cultura de autoritarismos, la inexistencia de un sistema de partidos en torno al cual pueda construirse la democracia, la carencia de una democracia representativa con una división clara de poderes, la ausencia de instituciones democráticas y de un hábito de respeto a ellas.

En los años referidos, las múltiples elecciones presidenciales no lograban que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de votos para elegir Presidente de modo directo a través del voto ciudadano, por tanto, la elección presidencial, de acuerdo a norma constitucional, debía pasar al Congreso, donde se debía definir la titularidad del poder. Pero como la cultura política de la lógica de guerra evitaba cualquier tipo de pacto interpartidario, los enfrentamientos entre los partidos políticos condujeron a múltiples empujones que expresaban la imposibilidad de elegir Presidente por voto mayoritario en el Congreso. La incapacidad de los políticos para destrabar la elección presidencial abría espacio continuamente para que los militares repitan sus apariciones con el fin de tomar el poder. La incapacidad de los civiles, de los partidos, de hacer pactos políticos posibilitó la realización de golpes de Estado militares en esos años.

Esa fue la historia repetida de ausencia de gobernabilidad hasta 1980, año en el cual sube al poder una dictadura comandada por el coronel Luis García Meza, que no reconoce la elección de Hernán Siles Zuazo como presidente del país y evita que este político asuma la primera magistratura de Bolivia. Tal dictadura deja el poder en 1982<sup>47</sup> ante el cerco de la sociedad civil y de la presión internacional comandada por el propio gobierno de los Estados Unidos. Este momento de recuperación de la democracia es un instante clave para el inicio del proceso democrático que vive Bolivia en estas dos décadas.

---

47 En rigor, García Meza deja el poder en 1981, pero luego de él continúan otros gobiernos militares que recién concluyen en octubre de 1982.

En 1982 arriba al gobierno el presidente Siles Zuazo, quien había ganado las elecciones en 1980 con una alta votación popular, pero que no pudo acceder al gobierno por el golpe de Estado descrito. El nuevo Presidente toma el mando del país con un problema a cuestas: no poseía mayoría en el Parlamento y no logró conformar una coalición para gobernar. Los tres años de su mandato, 1982-1985, están caracterizados por la demostración de que un régimen no puede administrar el Estado, no puede gobernar, si no posee mayoría parlamentaria. Esa ausencia de sintonía entre Ejecutivo y Legislativo durante el gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP) es la que dio lugar a hablar del *trauma de gobernabilidad* de la época.<sup>48</sup>

Como ya se ha dicho, el gobierno de Siles Zuazo recibió todas las demandas acumuladas de una población que no pudo manifestarse durante once años de dictaduras, tuvo que cargar los deseos acumulados de una población que comenzó a exigir de manera desmesurada demandas que ningún gobierno hubiese podido cumplir. Paradójicamente, el presidente Siles Zuazo, que fuera elegido por la mayoría del voto popular, fue cercado por la presión social de los propios sectores populares que votaron por él; obligado por ese impulso social, aplicó modelos de expansión de la demanda agregada con cargo a la creación inorgánica de dinero, política que por supuesto no era sostenible y que dio lugar a la creación de otro problema severo: el *trauma de la hiperinflación*. Y como se sabe, no hay nada más dañino para la estabilidad política, para la continuidad de un régimen, que la estampida hiperinflacionaria.

Presas de los traumas de la gobernabilidad y de la hiperinflación, expresiones de una profunda crisis política asociada a una grave crisis económica, el gobierno se vio cercado por los actores sociales radicalizados y por todo el sistema de partidos. Con una crisis tan intensa, el presidente Siles Zuazo optó por no utilizar la fuerza; al contrario, escogió otro camino de solu-

---

48 Sobre esta temática, consultar el texto de René Mayorga ya citado.

ción a la crisis: la reducción de su periodo de mandato, de cuatro a tres años, y la convocatoria a elecciones anticipadas en 1985.

A diferencia de todo un pasado político conflictivo, de beligerancia y de lógica de guerra, en el cual los problemas se solucionaban por medio de la fuerza, ya sea por el camino de la insurrección popular o por la vía del golpe de Estado militar, aparentemente en 1985 los políticos y la sociedad decidieron dejar atrás esa cultura política y buscar una solución que precautele la democracia, aceptando la propuesta del presidente Siles Zuazo.

Tampoco en 1985 nadie pudo ganar las elecciones con una mayoría absoluta, consecuentemente la elección presidencial volvió a ser encomendada al Parlamento. A diferencia de lo que sucedía antes, el Legislativo no empantanó la elección, votó mayoritariamente por Víctor Paz Estenssoro (MNR), quien había salido segundo en las urnas; este es un primer avance que demuestra que la clase política había asimilado positivamente su pasado de equivocaciones. Pero más todavía, el nuevo gobierno logró conformar una coalición gubernamental que le daba mayoría en el Parlamento, lo hizo gracias a su acuerdo con ADN. Este pacto político entre MNR y ADN, denominado Pacto por la Democracia, es el que permite hablar en Bolivia del inicio de un proceso de democracia pactada que se fue convalidando procesualmente en los próximos dieciséis años.

A través de ese acuerdo Bolivia comienza a superar el denominado *trauma de gobernabilidad* de la época anterior. La lógica del pacto iniciada en 1985 fue seguida en 1989 por la conformación del Acuerdo Patriótico entre ADN y el MIR, que llevó al poder a Jaime Paz Zamora; posteriormente, en 1993, otro pacto entre MNR, UCS, el MBL y el Movimiento Revolucionario Katarista de Liberación (MRTKL) condujo al poder a Gonzalo Sánchez de Lozada. En 1997 un pacto más grande entre ADN, MIR, UCS, Conciencia de Patria (CONDEPA) y otros partidos pequeños llevó al poder al general Hugo Banzer.

Un elemento que es fundamental para la comprensión del desarrollo de la democracia en Bolivia radica en entender que

la denominada democracia pactada no solamente fue un mecanismo para elegir Presidente y para conformar coaliciones de gobierno, sino que desde 1991 se transformó en un mecanismo más amplio, utilizado por los partidos políticos para profundizar la democracia mediante la suscripción de pactos entre gobierno y oposición, los que habilitaron la aprobación de muchas de las reformas del Estado e institucionales que se produjeron desde que Bolivia recuperó su democracia en 1982 o, más bien, desde que Bolivia fundó la democracia representativa en ese año.<sup>49</sup>

En febrero de 1991 y julio de 1992 se firmaron pactos entre gobierno y oposición con el objeto de profundizar la democracia; además permitieron la modernización institucional del país, dirigidos a apoyar la reforma constitucional y nominar una Corte Nacional Electoral transparente, que impulsaron la descentralización y la reforma educativa, que acordaron la uninominalidad para la mitad de las diputaciones, que aprobaron la creación de la Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional y Consejo de la Judicatura; pactos que incorporaron la costumbre de los dos tercios en el Congreso para la elección de autoridades en distintas áreas que interesan al país.

Se trata de pactos que avanzaron mucho en el rediseño institucional del país, ellos se desarrollan en continuidad desde 1991 hasta 2001;<sup>50</sup> años en los que se demuestra que gobierno y oposición pueden actuar juntos para impulsar modernizaciones institucionales de la democracia; pero tales pactos son todavía tímidos para tocar campos de la economía, que son los que está esperando la ciudadanía, pues es en los niveles de vida donde la gente siente sus problemas más acuciantes.

No observar todos estos matices del desarrollo de la democracia pactada implicaría no mirar lo concreto de la demo-

---

49 Sobre el tema, consultar Luis Verdesoto; Gloria Ardaya, *Racionalidades democráticas en construcción*, La Paz, ILDIS, 1994.

50 En efecto, en 2001, de nueva cuenta los partidos de gobierno y oposición firmaron otro pacto político, denominado Acta de Entendimiento, a través del cual acordaron varios puntos para mejorar la democracia boliviana.

cracia del país. Por otra parte, aunque los partidos son tremendamente pragmáticos y suelen pactar, fundamentalmente porque les interesa acceder al poder, eso no quita que simultáneamente se va alejando, poco a poco, la cultura de guerra que caracterizó al país. Hoy en día, a diferencia del pasado, se puede decir que ya existen ciertos marcos de tolerancia entre los actores sociales y entre los partidos políticos.<sup>51</sup> De hecho, el país vive manejando simultáneamente dos códigos políticos, uno que, según Fernando Calderón, es el de la política en las calles, ligado a la historia de maximalismo del país y otro, de acceso a la nueva cultura democrática de respeto al voto y de todas las instituciones que ha desarrollado Bolivia en estas últimas dos décadas.

## **El periodo 1993-2001: profundización de los cambios y desgaste del modelo económico-político**

### **El desarrollo de la economía**

El fenómeno del ajuste estructural en Bolivia, iniciado en agosto de 1985 mediante el comienzo de la aplicación de la NPE, tiene una característica marcadamente procesual. Por ejemplo, de 1985 a 1989, durante el régimen de Paz Estenssoro, se dictaron las principales medidas de liberalización de la economía y del comercio boliviano, es decir, se abrió paso a una época en la cual se desmontaba la regulación estatal de los precios y de las principales variables económicas para dejarlas en manos del funcionamiento del mercado; todo lo anterior sig-

---

51 En la encuesta sobre valores democráticos encargada por la Corte Nacional Electoral en 1999, se destaca que en Bolivia subsisten altos niveles de intolerancia, lo cual no condice con un desarrollo democrático de la conducta de las personas. No obstante, aceptando esos datos, pero mirando horizontes históricos más amplios, no cabe duda de que en el presente el maximalismo y la lógica de guerra, o la lógica amigo-enemigo, ya no son los únicos patrones de comportamiento en el país.

nificaba un redimensionamiento o adelgazamiento del aparato público boliviano, pero sin dar paso a importantes privatizaciones.

Sin embargo, el libreto clásico del neoliberalismo tiene en su centro la necesidad de privatizar las economías, de desmontar las empresas públicas y de fundar la economía en la inversión privada. Empero, en Bolivia ese libreto privatizador no se inició en 1985, sino que tuvo que esperar el paso de dos gobiernos para realizar las privatizaciones señaladas.<sup>52</sup> Durante el régimen de Paz Zamora, de 1989 a 1993, apenas se privatizaron empresas muy pequeñas, de poca influencia macroeconómica, por ejemplo, pasaron a manos privadas algunos hoteles del Estado.

Pero es bueno preguntarse qué es lo que marcaba al proceso boliviano como uno de los casos clásicos de neoliberalización de la economía y de desmontaje del Estado empresario. La respuesta viene por el lado de lo que sucedió con la empresa estatal de minerales, hablamos de COMIBOL, ella que era el paradigma del Estado empresario no fue cerrada, sino dado que tenía un proceso largo –de más de una década– de funcionamiento deficitario y debido a que en el mismo año de 1985 colapsa el mercado internacional del estaño, lo que se define no es su privatización, sino simplemente su cierre, acompañado del despido de sus trabajadores. La casi totalidad de COMIBOL cerró entre 1985 y 1987.

¿Pero por qué no se produjo la privatización de las demás e importantes empresas del Estado en ese momento del inicio de la liberalización de la economía? Las respuestas podrían ser éstas: entre 1985 y 1989, en el gobierno de Paz Estenssoro, la clave y fundamento del financiamiento de la estabilización económica era el impuesto aplicado a la gasolina producida por YPFB. Aquí había una razón pragmática para no privatizar. Pero además existía una motivación simbólica, el presi-

---

52 Las privatizaciones de las principales empresas públicas no se realizaron en el gobierno del presidente Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) ni en el régimen del presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993), tuvieron que esperar a la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) para que ello suceda.



dente Paz Estenssoro decidió no privatizar aquella empresa que era el símbolo del sacrificio de más de 50 mil bolivianos que murieron en la guerra del Chaco (1932-1935) defendiendo el petróleo boliviano.<sup>53</sup>

En el periodo 1989-1993, gobierno de Paz Zamora, tampoco se produjeron las privatizaciones marcadas por el manual neoliberal y exigidas por la cooperación internacional para seguir apoyando a Bolivia, esto no sucedió por una sencilla razón política. Paz Zamora, en las elecciones de 1989, obtuvo apenas el tercer puesto después de los otros dos candidatos: Sánchez de Lozada y Banzer. Ninguno de los tres obtuvo mayoría absoluta más un voto para ser electo directamente Presidente en la urnas, de modo que como lo marcaba la Constitución, la elección se la trasladó al Parlamento, donde resultó electo Paz Zamora.

Nunca antes un candidato que ocupara el tercer puesto en las elecciones fue electo Presidente; eso generó un impasse entre la legalidad constitucional versus una sensación de ilegitimidad de su mandato existente en la población y la opinión pública. Un régimen marcado por esa ilegitimidad tenía que cuidarse mucho las espaldas, por esa razón no aprobó unas privatizaciones que estaban ya planeadas, pero que le habrían debilitado su gobernabilidad, pues es sabido que ninguna privatización goza de popularidad. Ese gobierno prefirió no asumir el problema y heredarlo para el régimen futuro que comenzaría su gestión en 1993.<sup>54</sup>

En 1993 asumió el poder Sánchez de Lozada con una alta votación electoral, cercana al 32% del total de los votantes. En elección derivada en el Parlamento –dado que no obtuvo mayoría absoluta en las urnas– logró mayoría parlamentaria cogobernando con UCS, MBL y con el MRTKL. Sánchez de Lozada (acompañado en la vicepresidencia por un dirigente e

---

53 Sobre la guerra del Chaco, consultar *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, Bolivia, Club de Harvard, 1999.

54 Ese régimen fue el del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

intelectual indígena-aymara, Víctor Hugo Cárdenas) hizo una propuesta de visión de país que condujo a la realización de las reformas más importantes de la época democrática contemporánea (1982-2001), entre ellas la capitalización de las empresas del Estado.<sup>55</sup>

Al comenzar su gobierno se produjo la discusión sobre la privatización de las empresas públicas, la misma que fue desechada y sustituida por una modalidad específica de privatización denominada *capitalización*.<sup>56</sup> Esta última no consiste en una clásica enajenación de la propiedad estatal, sino radica en la inyección de capital realizada por un socio estratégico internacional, el cual obtiene el 50% del capital accionario de la empresa capitalizada y además toma para sí el control de la administración de la empresa.<sup>57</sup> El otro 50% de las acciones de la empresa no queda en manos de una empresa estatal, sino que es transferida en carácter de gratuidad a todos los ciudadanos bolivianos mayores de 21 años al momento de producirse la capitalización. Tales acciones son entregadas en fideicomiso a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP),<sup>58</sup> que las administran y con las utilidades obtenidas deben pagar el denominado Bonosol a los bolivianos mayores de 65 años.<sup>59</sup>

No hay duda de que con la capitalización de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), del Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Bolivia privatizó el corazón de la economía. Mediante ese proceso el país pudo obtener

---

55 Sobre el tema, consultar Juan Carlos Chávez (coordinador), *Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz, Fundación Milenio, 1998.

56 *Ibid.*

57 La razón para entregar la administración a la empresa extranjera capitalizadora era con la idea de modernizar la tecnología administrativa de la empresa capitalizada.

58 Las AFP son también del capital internacional.

59 El denominado Bonosol, de la época del presidente Sánchez de Lozada, tuvo algunas modificaciones conceptuales y de monto en el gobierno del presidente Hugo Banzer (1997-2000).

1.670 millones de dólares como promesa de inversión por parte de socios estratégicos del capital extranjero, quienes prácticamente son los verdaderos propietarios de las empresas capitalizadas (cuadro 6, Anexo). La capitalización significó, a la par, un proceso de desnacionalización de la economía boliviana.

Bolivia apostó, en el corazón de su economía, por esa modalidad de privatización, pero eso no quiere decir que no haya hecho privatizaciones, lo hizo para empresas menores, de poco impacto macroeconómico en el país. En el periodo 1993-1997 se privatizaron, simultáneamente a la capitalización, 36 empresas, las cuales fueron vendidas por un monto de 76 millones de dólares; quedando en 1997 un total de 22 empresas por privatizar (cuadro 6, Anexo).

Así pues, en el periodo 1993-1997 se culminó lo que venía escrito en el libreto privatizador de la NPE iniciada en 1985. A partir de este momento Bolivia es otra, sus empresas están en manos del capital privado internacional y, más aún, quizás atraída por el proceso de privatización, se ha incrementado el monto de inversión extranjera en el país. Por un lado, llega cada vez más inversión privada al sector hidrocarburífero, en especial para la explotación de gas y su exportación a mercados internacionales y, por otra parte, también se ha producido un proceso de absorción de la banca privada nacional por grupos financieros internacionales. Quiere decir que en Bolivia se ha dado casi exactamente el camino de liberalización económica y de privatización que han vivido los demás países de América Latina (cuadro 7, Anexo).

Empero, quizás haya alguna diferencia en varias naciones latinoamericanas respecto a lo que sucede en nuestro país, y es que en ellas queda todavía algo de empresariado nacional, en tanto que en Bolivia los empresarios nativos prácticamente han desaparecido, ellos no representan más de un 10% de la inversión total del país. En Bolivia se ha incrementado la existencia de empresarios por cuenta propia, de negocios informales, de empresas pequeñas que significan ser lo más importante en la creación de empleo y de autoempleo (cuadro 8, Anexo).

Prácticamente el 70% de la ocupación es de carácter informal, a lo que se suma el hecho de que en Bolivia existe un 70% de población en situación de pobreza, cifra que sube a 95% en la población rural. Así pues, el proceso de “modernización” (privatización) correspondiente al ajuste estructural no ha cambiado la situación ocupacional de la gente, por el contrario, ha impulsado más aún la informalidad de la población.

### **La profundización del cambio político institucional**

En las últimas dos décadas, Bolivia ha realizado más reformas político-institucionales que todas las que se ejecutaron de 1952 a 1985. Para citar sólo algunas de ellas, digamos que el país cambió de Constitución y reconoció la pluriculturalidad, pluriétnicidad y el multilingüismo; modificó el Código Penal y aceptó la oralidad de los procesos; asistió a la reforma de pensiones, hizo su reforma educativa; aprobó la descentralización administrativa; privatizó (capitalizó) las empresas públicas; aplicó una de las reformas más importantes del Estado: la participación popular, que es una suerte de descentralización municipal; todos los contenidos de ella son elementos de creación de ciudadanía y de impulso de la capacidad de la sociedad.<sup>60</sup>

El cambio institucional condujo a modificar la forma de elección de los diputados, pues aprobó la elección de 50% de ellos en distritos uninominales. Se modificó el sistema de la seguridad social, en especial la previsional, con la creación de las Administradoras de Fondos Pensiones (AFP). Por otra parte, se fundó un amplio sistema regulación sectorial, se modifi-

---

60 La mayoría de las reformas realizadas en Bolivia tiene congruencia con el cambio de la Constitución Política del Estado, pues se dirige a reforzar el carácter pluriétnico y multicultural de Bolivia, así sucede, por ejemplo, con la reforma educativa, que tiene su centro en el tema del bilingüismo y la multiculturalidad; otro tanto pasa con la participación popular, que reconoce las formas de organización de los pueblos originarios, o pasa también con la modificación del Código de Procedimiento Penal, que funciona con base en el reconocimiento de la oralidad de los juicios, utilizando los idiomas de los pueblos originarios.

caron las normas bancarias con una Superintendencia destinada a ese efecto. El campo de la justicia vio el nacimiento del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Judicatura. Se aprobó la creación de la Defensoría del Pueblo. Se cambió la forma de elección de los magistrados de la Corte Suprema. Se comenzó a generalizar el principio de los dos tercios en el Parlamento para la elección de cargos públicos importantes.

En fin, el desarrollo de la democracia en estas dos décadas ha modificado de manera muy profunda la organización institucional del país, por tanto, no es errado decir que la Bolivia de 2001 es muy diferente a la de 1982.

Pero más todavía, si algún proceso en Bolivia se dirige a romper lo que antes eran exclusivamente los códigos corporativos y centralistas que marcaron a nuestra política, ése es el de la participación popular,<sup>61</sup> que posee por lo menos cuatro bases a partir de las cuales se pudo desarrollar:

*Primera*, el desarrollo de la propia democracia representativa y el alejamiento de regímenes dictatoriales; es sólo sobre esa base que la participación popular pudo desarrollar sus hipótesis societales de ampliación de la ciudadanía.

*Segunda*, el desarrollo cultural de la idea de la diversidad; proceso que fue empujado principalmente por los movimientos indígenas y campesinos, en especial a través de los katarismos, que impulsaron la defensa de la diversidad cultural y social; tanto es así que tales katarismos, antes que ser comprendidos como movimientos políticos o como partidos políticos, deberían ser leídos como fuertes movimientos culturales.<sup>62</sup> Pero lo impulsado

---

61 La Ley de Participación Popular fue aprobada en 1994, durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR). Sobre este tema, consultar Secretaría Nacional de Participación Popular, *El pulso de la democracia*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997. Gonzalo Rojas; Luis Verdesoto, *La participación popular como reforma política*, La Paz, Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997. También Gonzalo Rojas (Ed.), *Participación popular: avances y obstáculos*, La Paz, Secretaría Nacional de Participación Popular, 1996.

62 Sobre este tema, consultar Xavier Albó, *¿Y de kataristas a mnristas? La sorprendente y audaz alianza entre aymaras y neoliberales en Bolivia*, La Paz, CEDOIN-

por los katarismos no era algo exclusivamente endógeno, nacional, sino que, por el contrario, era un fenómeno que se desplegaba a escala universal, poniendo en el centro la idea de diversidad, no en vano todo el posmodernismo tiene fuertes ligazones con esas ideas.

*Tercera*, la participación ciudadana que rescata y desarrolla el municipalismo en Bolivia; durante mucho tiempo lo municipal se había convertido en un apéndice del gobierno central, pero desde 1985 las elecciones municipales construyeron otro espacio para el desarrollo de la democracia en Bolivia, proceso que llega tan lejos que en 1999 se podía decir que en lo local y municipal se estaba intentando construir nuevos liderazgos cuyo norte, previsto por ellos mismos, era el de convertirse en movimientos nacionales.

*Cuarta*, un elemento nodal es la evolución de la política y democracia a nivel internacional, hecho que colocó a la participación ciudadana como uno de los aspectos básicos del despliegue de la democracia. Ya sea entendida como elemento crucial de enriquecimiento de la democracia o comprendida como instrumento estatal de cooptación de los movimientos sociales, pero lo cierto es que la participación ciudadana es un aspecto central de la democracia moderna, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.<sup>63</sup>

Por medio de la aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994 (articulada con la Ley de Descentralización de 1995), Bolivia ha vivido y vive aún un fuerte proceso de desarrollo de la democracia, en el cual las dinámicas más intensas provienen del mundo rural. La extensión del municipio a lo territorial<sup>64</sup> ha

---

UNITAS, 1993. También Xavier Albó; Gonzalo Rojas; Esteban Ticona, *Votos y whipalás. Campesinos y pueblos originarios en democracia*, Cuaderno de Investigación N° 43, Bolivia, Fundación Milenio-CIPCA, 1995.

63 Para complementar esta temática, consultar Carlos Toranzo, "La pluralidad y diversidad de la participación", en *Las paradojas de la participación*, La Paz, Diakonía-Oxfam, 1999.

64 Hasta antes de la participación popular, el municipio existía sólo para las capitales de departamento en los centros urbanos.

generado una fuerte actividad en el ámbito rural, que se puede sintetizar en un proceso muy activo de creación y desarrollo de ciudadanía. Además está claro que todas estas dinámicas no han sido totalmente expropiadas por los partidos, sino que realmente existe una fuerza de la sociedad misma que rebasa la actuación de los partidos; hay varios analistas que postulan que frente a la falta de credibilidad de los partidos y de las instituciones nacionales, como el Parlamento, la validez de la democracia estaría asentada en la legitimidad de las instituciones locales a las cuales la ciudadanía las mira como la forma del Estado más cercana y útil para ellos. Y está claro que en el plano local, en especial después de la aprobación de la participación popular, no sólo están presentes los códigos y actores corporativos del pasado, sino que, a la par, emergen actores territoriales que tienen peso en la política local, máxime si ésta es comprendida como una esfera de solución de los problemas cotidianos de la gente.

Algo que debe ser valorado en el desarrollo y construcción de la democracia representativa en Bolivia es la capacidad de ella para ser inclusiva, de no excluir a quienes desean participar. En efecto, el despliegue de la democracia implicó también el desarrollo o visualización de nuevos actores sociales, de indígenas, migrantes, de burguesía chola,<sup>65</sup> movimientos urbano-populares, cocaleros y otros. Los denominados nuevos actores sociales en Bolivia se adscribieron a la democracia, es más, impulsaron ellos mismos su conversión en actores políticos, de tal modo que construyeron sus propias representaciones políticas. Esa es la historia de construcción de CONDEPA, UCS, de los diversos katarismos y de la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP).

Pero ya sea mediante los casos de las primeras organizaciones políticas que vinieron a enriquecer el sistema de partidos (katarismos, CONDEPA, UCS, NFR) o en las más recientes

---

65 Sobre la burguesía chola, consultar Carlos Toranzo, "Burguesía chola y señorialismo conflictuado", en Fernando Mayorga, *Max Fernández: la política del silencio*, La Paz, ILDIS, 1991.

(ASP, MSM), lo que se observa como saldo neto es lo siguiente: el derecho a la disidencia en Bolivia se fue desarrollando dentro del marco democrático, en efecto, aparentemente quien disiente –sea grupo social, agrupación que se reúne en torno a ciertas ideas o grupos que se juntan para repudiar algo– lo hace conformando otros partidos políticos, por tanto, su crítica no destruye el sistema democrático, sino más bien lo fortalece y pluraliza el sistema de partidos. Desde esa perspectiva, se puede reafirmar que la democracia boliviana es inclusiva.

El resultado de la operación de esos fenómenos políticos condujo a que Bolivia construya un sistema pluripartido de carácter moderado, donde unos cinco o seis partidos concentran cerca de un 90% del electorado en las elecciones presidenciales. De hecho, durante el desarrollo de la democracia representativa se ha reducido el número de organizaciones políticas, de tal manera que el ciudadano es el juez para juzgar qué partidos tendrán viabilidad y cuáles no.

De todas formas, no han dejado de existir otro tipo de discrepancias respecto a la democracia, por ejemplo, de movimientos armados como la Comisión Néstor Paz Zamora o la presencia del grupo peruano Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) con algunos apoyos nacionales, pero la verdad es que estos grupos han tenido poca densidad social como para tener importancia en el país. En cambio, quienes tienen más importancia que estos grupos armados son los movimientos sindicales (COB, FSTMB, sindicalismo del magisterio, cocaleros), los que no pierden su radicalidad ni su ácida crítica a la democracia, pero en un ambiente donde disminuye sensiblemente su peso en la sociedad.

### **El desgaste del modelo económico y político**

El ajuste estructural iniciado en 1985, ya lo dijimos, tuvo la capacidad de aplacar la hiperinflación de 22.000% con la cual se enfrentó, pero no sólo eso, también fue capaz de engendrar crecimiento económico, pues Bolivia había vivido siete años



de recesión, entre 1980 y 1986, cuando se llegó a tal extremo que el tamaño total de la economía cayó en un 25%. Empero, Bolivia comenzó a crecer desde 1987, primero con un débil 2,7%, pero después esa cifra subió tanto que dio lugar a un aumento promedio del PIB, entre 1987 y 1998, del orden del 3,8%, cantidad que no es desdeñable para ningún país de la región.

No obstante, ya en 1999 –coincidiendo con el gobierno del ex dictador Hugo Banzer, 1997-2001– Bolivia comenzó a sentir el peso de la desaceleración económica, pues en 1999 el crecimiento alcanzó únicamente a 0,44%; en el año 2000 sólo llegó a 2,37% y, lo que es peor, en 2001 está previsto que sea de 0%. (cuadro 9, Anexo).

El intento de explicar la recesión económica ha enfrentado a algunas corrientes interpretativas.

- a) La primera, que entiende que la crisis es ante todo un reflejo en Bolivia de los efectos desfasados de la crisis producida en los países del sureste asiático, la que golpeó al Brasil y que años después habría impactado en Bolivia.
- b) La segunda vertiente pone el acento en una crisis de gestión gubernamental, pues el régimen del ex presidente Banzer jamás tuvo un plan de gobierno, autoridad presidencial, ni capacidad para ordenar y dirigir al frente de partidos que cogobernaron con él. Además nunca tuvo idea de cómo administrar con eficiencia el aparato público, al contrario, durante ese régimen explotó una lógica prebendal que puso en el centro de la administración una gestión marcada por la corrupción y un nepotismo que llegó a límites tales que entrabó la función gubernamental.
- c) La tercera es la que entiende que la crisis es sistémica, se trataría de un agotamiento de un modelo económico que entró en crisis, pues éste habría reparado solamente en los objetivos de corto plazo, privilegiando únicamente el cuidado y equilibrio de las variables monetario-financieras, sin preocuparse por el desarrollo ni intentar definir cuáles serían los pilares productivos del crecimiento de la econo-

mía. De hecho, quienes se inclinan por esta última interpretación ven en las limitaciones de un modelo liberal los efectos que ahora está viviendo Bolivia. Es más, muestran preocupación por un modelo que prometió “exportar o morir”, pero que en el curso de la última década no muestra vigor en el crecimiento de las exportaciones, pues el monto de éstas al llegar al fin del siglo XX es apenas 100 millones de dólares más alto que las ventas al exterior de 1980. En cambio, lo que sí se percibe es un ímpetu de las importaciones que, a futuro, cuando se sequen las fuentes de financiamiento internacional, créditos concesionales y donaciones, será difícil de sostener (cuadro N° 10).

Para tener una visión global e integral de la recesión es necesario articular las tres interpretaciones y postular que al inicio del siglo XXI Bolivia vive una crisis innegable, con pocos signos optimistas para salir adelante en el corto plazo, máxime cuando los países desarrollados están en plena recesión.

Debido a la acumulación de problemas emergentes de la recesión, la pobreza y la inequidad, además como consecuencia de la anomia estatal causada por la inexistencia de un gobierno con autoridad, explotaron decenas de conflictos sociales que paralizaron al país durante casi dos años. En efecto, en abril y septiembre de 2000, y en abril de 2001, Bolivia fue paralizada por varios conflictos sociales, los más de ellos fundados en la existencia de elevados niveles de pobreza e inequidad, recordando que en Bolivia hay “dos Bolivias”: una integrada al poco desarrollo que posee el país, y la otra marginada y olvidada por las políticas estatales. Las sublevaciones sociales fueron *in crescendo* porque ante un gobierno débil e inexistente, los actores sociales descubren que ha llegado el momento de pedir cualquier cosa, por más irracional que fuera el pedido.

Pero esas rebeliones sociales no sólo tenían como contenido la acumulación de pobreza e inequidad, sino que a la vez eran expresiones de repudio, de insatisfacción, de rabia y de molestia contra un régimen político marcado por la corrup-

ción y la impunidad que condujo al descrédito del sistema político y del conjunto de los partidos políticos, sean del gobierno o de la oposición. Esas sublevaciones sociales no únicamente iban contra el gobierno de Banzer, sino contra todo lo que signifique presencia de partidos en el poder político.

Así pues, el siglo XXI comenzó con movilizaciones en contra de un régimen político y una democracia en la cual su sistema político y de partidos entraron en descrédito y perdieron la legitimidad por el uso prebendal, clientelar y patrimonial que hicieron del aparato público.

Es evidente que los problemas que señalamos no surgen solamente por los déficit de la administración Banzer, pero es durante su régimen cuando explotan. Una de las líneas explicativas va por la vía del agotamiento de la democracia de los pactos. Es una certeza que la democracia pactada ha significado un gran avance en la construcción de la democracia boliviana, no obstante, no hay por qué caer en una apología de ella, pues bien se sabe en Bolivia que esa lógica de pactos posee muchas limitaciones e insuficiencias.

Los pactos que mencionamos se han realizado exclusivamente entre los partidos políticos, no han intervenido los actores sociales o la sociedad civil, consecuentemente, la lógica del pacto político no ha servido como mecanismo de empoderamiento de la sociedad. A este hecho se suma el que, las más de las reformas económicas, políticas e institucionales se han realizado desde arriba y no siempre fueron discutidas con la sociedad; incluso varias reformas estatales ni siquiera se han discutido entre los propios partidos del oficialismo que aprobó esas leyes en el Parlamento. Por tanto, no debe llamar a extrañeza que la población no sienta como suyas a buena parte de las reformas.

El pacto del Estado con su sociedad no es algo que hayan privilegiado el sistema político y el sistema de partidos, antes bien, aparentemente huyen de él, desconfían o no creen en esa forma de enriquecer la democracia y de legitimar las reformas. No obstante, el empoderamiento de la sociedad pasa por po-

ner en agenda pública la necesidad de establecer pactos específicos entre Estado y sociedad para generar visiones de futuro para el país, así como para engendrar la equidad y luchar contra la pobreza. Los diálogos nacionales de 1997 y de 2000 son experimentos que deberían ser analizados para ver si ésta es la vía para lograr pactos entre Estado y sociedad.<sup>66</sup>

Los pactos en general se han limitado al área de las reformas políticas, estatales e institucionales, de modo que no se ha escudriñado la economía como otro campo propicio para buscar acuerdos. En general, se ha llevado adelante un proyecto de libre mercado sin analizar que es en el campo de la economía donde se puede estabilizar a la propia política y a la democracia mediante la superación de los problemas de gobernabilidad engendrados por la acumulación de pobreza. Si eso no ha sucedido en general en la economía, menos aún se ha dado en el campo de la pobreza, salvo de manera muy parcial en el último Diálogo Nacional de lucha contra la pobreza realizado en este año 2000.<sup>67</sup> De todas maneras, un nuevo pacto político celebrado en junio de 2001 abre una esperanza para ampliar la lógica de pactos a la esfera de la economía, pues en ese pacto de manera específica se acordó tratar los temas de la crisis económica del país.<sup>68</sup>

Es imposible llevar adelante un programa de gobierno si no se tiene la posibilidad de generar una gestión pública transparente y especialmente eficiente. Una de las normas de la administración pública boliviana ha sido su falta de eficiencia, pero ese dato estructural está agravado curiosamente por la política

---

66 En 1997 y en el año 2000 se realizaron intentos muy serios de lograr pactos entre el Estado y la sociedad, yendo más lejos de la limitada forma de acuerdos celebrada solamente entre partidos políticos. Tales concertaciones se denominaron Diálogo Nacional de 1997 y Diálogo 2000.

67 Ver *Conclusiones Diálogo Nacional 2000*, La Paz, Mimeo, octubre de 2000.

68 En junio de 2001, con el auspicio de la Iglesia Católica, los partidos de gobierno y de la oposición realizaron una nueva e importante concertación política; firmaron la denominada Acta de Entendimiento, en la cual, entre otras cosas, se aprueba avanzar a una reforma constitucional que abra el sistema político en favor de los ciudadanos y que defina un plan económico de emergencia para paliar la crisis.

de pactos interpartidarios y por la formación de coaliciones que ha surgido como la forma de estabilizar la política.

De modo más concreto, se observa que la formación de coaliciones en el poder ha devenido en un cuoteo o reparto del Poder Ejecutivo entre los distintos partidos que conforman las coaliciones oficialistas, eso ha dado lugar a un funcionamiento patrimonialista del Estado, al convertir a cada Ministerio o repartición pública en propiedad de un partido, pues cada organización, acudiendo al clientelismo político, coloca a sus militantes en los cargos públicos.

El resultado neto de ese fenómeno es la pérdida de eficiencia del aparato público, mecanismo a través de cual surgen problemas de gobernabilidad por ineficiencia, por incapacidad de cumplir ofertas electorales y cubrir los programas de gobierno. Esto quiere decir que, si la gobernabilidad se solucionó por la vía de los pactos, por otro lado hace aguas por medio de la destrucción de la *governance* y del empeoramiento de la eficiencia pública por la partidización del aparato administrativo del Estado.

Uno de los problemas severos de la gobernabilidad es el que surge de la cada vez mayor separación entre la demanda social y la ejecución de programas de gobierno que no reflejan las necesidades de la población. Cuando un régimen no interpreta las demandas de sus mandantes, la gobernabilidad suele tornarse en ilegítima y no democrática.<sup>69</sup>

Actualmente, las demandas básicas de las sociedades de los países de América Latina, y de Bolivia en particular, se dirigen hacia la atención de la pobreza, el desempleo y la equidad; por otro lado, también se suma el clamor para enfrentar a la corrupción. Regímenes que no atienden ese tipo de demandas suelen alejarse de la gente y tornarse en ilegítimos. Sin embargo, una cuestión que es básica para este tema es la siguiente: no sólo el Estado debe promover y agendar determinadas políticas públicas, sino que es la propia sociedad y los actores sociales quie-

---

69 Sobre el tema, ver Carlos Toranzo, "Los desafíos de la representación política", en Opiniones y Análisis, La Paz, Fundemos, 1999.

nes deben poseer la capacidad de proponer políticas públicas. En caso de no proceder de este modo estaríamos ante situaciones en las que prima una suerte de paternalismo estatal que implica que todo se lo debe esperar del Estado.

## **Las paradojas del cambio y los retos de futuro**

La primera paradoja dentro de la cual se sumerge el proceso de democratización de estos últimos quince años se refiere a la siguiente dicotomía: por un lado, fueron los sectores populares, los sindicatos y sus federaciones los actores fundamentales del proceso de recuperación de la democracia, sin la acción de ellos es imposible entender la debacle de las dictaduras. No hay duda alguna del papel central de esas fuerzas populares y de los movimientos sociales en la generación del primer paso de la democratización.

Pero por otro surge un elemento contradictorio: a la hora de la existencia de la democracia, al momento del inicio y desarrollo de la construcción de la democracia representativa en Bolivia, esos actores se diluyen, se alejan, pierden protagonismo; en su lugar aparecen los partidos, dando la impresión de que éstos expropiaban para sí la democracia reconquistada. Hasta ahí la paradoja. ¿Pero qué sucedió para que solamente los partidos queden como los únicos protagonistas de la democracia representativa que se despliega y desarrolla desde 1982?

Al ensayar una respuesta se debería decir que tal vez esos movimientos o actores populares tenían capacidad de lucha antidictatorial, podían oponerse a las dictaduras y muchas veces vencerlas, pero a la hora de empujar la democracia representativa quedaban sin libreto, sin capacidad propositiva porque no era esa la democracia que buscaban ni la que deseaban construir. Su norte, su utopía era otra: la construcción de la democracia proletaria. Dentro de los contenidos que animaban las acciones de los movimientos sociales bolivianos no estaban presentes las ideas de una democracia liberal o representativa.

Pero el mundo no avanzaba en el sentido de los sueños de los movimientos sociales, por el contrario, lo que se desplegaba a nivel internacional era una casi universalización de la democracia representativa. Bolivia no podía ser la excepción, la fuerza de las condiciones externas y la propia dinámica interna condujeron al país a la construcción de una democracia representativa. Es aquí entonces donde se apartan los movimientos sociales de la acción de los partidos, pues los más de éstos, incluidos algunos de izquierda, apuestan por la democracia representativa y no por los sueños de los movimientos sociales.

Así pues, quizás desde 1982 o, con más precisión, a partir de 1985 comienza un declive de las organizaciones sindicales que no acompañan –pues no era su interés– la construcción de la democracia representativa, no obstante, en ese mismo periodo se hacen visibles otros movimientos sociales, muchos de los cuales no necesariamente comparten la utopía del movimiento sindical, por tanto, varios de ellos pueden acompañar de manera pragmática el desarrollo de la democracia empujada por los partidos políticos.

Pero para aumentar los problemas de percepción sobre la democracia boliviana se requiere mirar lo siguiente: como todos los cambios económicos –la estabilización, las privatizaciones, el cierre de las empresas públicas y el despido de trabajadores, el aumento de la inequidad y la subsistencia de la pobreza– vinieron de la mano de la democracia o, por lo menos, llegaron simultáneamente con ella, no dejan de haber muchos bolivianos, en especial los más pobres, que creen que los problemas de este tiempo son imputables a la democracia y no a otros fenómenos económicos que casi se han generalizado en el mundo. Buena parte de la gente confunde democracia con los efectos negativos del ajuste estructural, cree que éstos son el resultado de la democracia. Esa percepción, con matices más o matices menos, se repite en varios países de América Latina, poniendo en entredicho los resultados de los procesos de liberalización económica.

Desde que Bolivia recuperó su democracia y, ante todo, desde que implementó un modelo de ajuste estructural exitoso, desde 1985 hasta el presente, se convirtió en uno de los países pobres más sobreasistidos por la cooperación internacional. La ayuda externa, entre donaciones y créditos concesionales, tiene un monto anual mayor al que corresponde a la inversión pública boliviana.<sup>70</sup> ¿Pero en dieciséis años de ajuste, qué hemos hecho con tanta cooperación? ¿Cuáles son los resultados en la lucha contra la pobreza y en la generación del desarrollo? ¿Cuál es la rendición de cuentas que ha hecho el país y la propia cooperación sobre el impacto del uso de esos recursos? ¿Los montos erogados por la cooperación se han gastado para los pobres, han llegado a los últimos beneficiarios? En fin, hay una serie de preguntas que se convierten en desafíos para nuestro país, lo son para que en el futuro se utilice de mejor manera esa cooperación internacional, máxime cuando se sabe que en algún momento llegará a su fin.

Por otra parte, el manejo de la deuda externa ha sido excepcional, entre recompras y condonaciones se llegó a un monto cercano a 4.000 millones de dólares, que es, paradójicamente, justamente la cifra de deuda externa contratada hoy en día. De nuevo, ¿qué se hizo con la deuda adquirida y con la deuda condonada?<sup>71</sup> ¿Cuál ha sido su impacto en el desarrollo, en la reducción de la pobreza y la generación de la equidad? Este es otro reto que no pueden pasar por alto los bolivianos.

En otro orden de cosas, habría poca objetividad si no se reconoce que Bolivia vive en democracia y que este régimen político es mejor que cualquiera de las dictaduras a las cuales estaba acostumbrado el país. Si embargo, hay cierta desafe-

---

70 Los montos anuales-promedio de la inversión pública en esta década han estado cerca de los 500 millones de dólares.

71 Bolivia se ha beneficiado de varias condonaciones de deuda bilateral e incluso multilateral; es más, es de los pocos países que ha recibido dos veces los alivios del denominado programa HIPC, destinado a aliviar la deuda externa de los países más pobres y sobreendeudados del mundo.



ción ciudadana por la democracia, esto implica retos por delante: mejorar la calidad de la democracia sin romper la institucionalidad democrática, sin negar el rol fundamental que poseen los partidos, existe el reto de generar una democracia representativa enriquecida por signos de una democracia participativa, con amplia inclusión de la gente para que la democracia posea legitimidad.

Lo anterior exige rescatar la sed de participación, construir una democracia de la deliberación caracterizada por una ciudadanía activa, de personas comprometidas con el futuro de su nación, es decir, una democracia de lo público en la cual existan esferas públicas institucionalizadas, ya sea en los espacios locales, departamentales y nacionales, donde el ciudadano pueda ayudar a edificar su sistema democrático.

La construcción de la democracia en Bolivia significa un salto a la modernidad, pero lamentablemente ésta estuvo acompañada por signos alarmantes de premodernidad, en concreto, por la existencia y subsistencia de un Estado patrimonialista, clientelista y prebendal; es probable que en esto haya mucha comunidad con varios países de América Latina, pero no por ello se debe entender que esas son deficiencias que Bolivia no tiene superar.

El país ha pasado del dogma del Estado empresario al dogma del mercado, recién se repara que se precisa un Estado fuerte, que no implica el retorno al Estado empresario, sino un Estado con nuevas funciones, no sólo las clásicas referidas a la regulación y fiscalización. Más lejos que eso, se necesita un Estado promotor del desarrollo y de la equidad; y leyendo el cambio tecnológico y el desarrollo de la globalización, se precisa un Estado red que permita conectar a la gente, a los sectores populares con las redes de la información, que las conecte con los canales de información de la red mundial para que, por ese conducto, puedan buscar su viabilidad futura. Y asimismo, hay necesidad de un Estado bisagra que logre rearticular el tejido social que ha sido roto por los procesos de privatización y globalización, un Estado bisagra que busque la

cohesión social en un mundo en el cual a globalización tiende a generar segmentación y marginalidad social.

En dieciséis años de ajuste se llegó a una conclusión paradójica: *la macroeconomía está bien, pero la gente está mal*. En todo este tiempo se han fetichizado a las variables macroeconómicas, ese parece haber sido el objetivo absoluto del ajuste estructural; esto quiere decir que la ciencia económica ha olvidado a las personas, ha omitido que su objetivo es la búsqueda del bienestar de la población. Por tanto, hay el desafío para que la economía vuelva a la gente, que no busque sólo objetivos de corto plazo, basados en el logro de los equilibrios de la macroeconomía, si bien éstos son necesarios, pero no son suficientes para generar un desarrollo equitativo; se necesita que la economía se ligue a objetivos de largo plazo, conectados con visiones de futuro en las cuales haya preocupación por la equidad, por la superación de problemas lacerantes de pobreza y de desigualdad que impiden la construcción de una democracia sana.

Es hora de que Bolivia rescate la articulación de la ética con la economía, esto implica entender a esta última asociada con los objetivos de la equidad. No basta pensar sólo en el desarrollo tecnológico, éste es necesario como es imprescindible la eficiencia y la competitividad, pero ellos requieren ir de la mano de la búsqueda de la equidad, en contextos en los cuales no se abdique de impulsar las lógicas productivas. En la democracia presente ya no se puede mirar al sujeto sólo desde la óptica de la ciudadanía política, sino que se precisa observarlo desde la mirada de la ciudadanía plena; eso implica que ese ciudadano tiene derecho a condiciones de vida aceptables – terreno de la economía– derecho a vivir en un marco de respeto a su cultura y forma de vida. En fin, articular la ética con la economía significa avanzar hacia la construcción de la ciudadanía plena, comprendida como el derecho a tener derechos.

Bolivia vive en democracia, pero está marcada por la corrupción, en especial esa que se desarrolla en el sistema político y en la administración pública. El país está abrumado por

la impunidad de quienes poseen acceso al poder, en esta materia los bolivianos no somos una excepción. Los extremos de corrupción e impunidad hieren de muerte al sistema político y al sistema de partidos; algunos países, cansados de ellas, han buscado soluciones alternativas, hundiendo a sus sistemas políticos y desbaratando sus respectivos sistemas de partidos, pero las soluciones han sido peores que la enfermedad, pues como resultado han juntado a la corrupción con el autoritarismo y la falta de democracia.

La democracia boliviana no podrá avanzar, mejorar y profundizarse si no se articula la ética con la política, éste parece ser un desafío grande para las próximas décadas, exige una transformación radical de los partidos, de la sociedad y de los valores democráticos.

Al país le llegó la hora de las privatizaciones y de la liberalización de la economía, Bolivia se abrió al mercado y al comercio internacional, pero lo hizo sin diseñar una política deliberada para su inserción en ese mercado. Es muy distinto abrirse por la fuerza de las circunstancias, que diseñar un esfuerzo planificado de inserción internacional, esto queda todavía como un reto pendiente para la política pública y para la construcción de una visión de país.

En un mundo donde se impone la sociedad del conocimiento y la información, en un contexto en el que la viabilidad en el marco del mercado mundial se la consigue dando el salto tecnológico y produciendo bienes ricos en conocimiento, los bolivianos, al igual que muchos países de América Latina, exportan materias primas con poco o ningún valor agregado; venden productos que están severamente castigados por el deterioro de los términos del intercambio. Igual que en el pasado, se regala el esfuerzo productivo por no tener la capacidad de agregar valor.

Pero para generar valor agregado, para producir bienes adicionando conocimiento, se precisa mejorar e invertir en capital humano, pensar en la centralidad del conocimiento y de la información, desarrollar una educación pertinente para esos

fines, cuestiones que todavía no ha hecho el Estado, pero que, sin embargo, son retos pendientes, tanto para ese Estado como para toda sociedad en su conjunto, pues los desafíos del desarrollo y de una nueva inserción internacional son temas de corresponsabilidad entre Estado y sociedad.

La generación de valor agregado, la adición de conocimiento a los productos no debe ser un privilegio de unos pocos, sino un reto para todo el país y para todos sus habitantes. La generación de exportaciones tampoco debe ser algo privativo de grandes empresarios, sino algo accesible a pequeños productores. Unos y otros pueden y deben exportar, pero tan importante como eso, también unos y otros deben pensar en la cobertura de sus respectivos mercados internos.

Si el corto plazo está marcado por la desesperanza y la crisis, algo bueno y rescatable puede suceder en el mediano plazo, pues Bolivia, como resultado de sus procesos de capitalización y por la afluencia de inversión privada extranjera de grandes consorcios internacionales en las áreas hidrocarbúferas, ha logrado descubrir muchos yacimientos de gas, tanto que ahora tiene reservas probadas y certificadas de gas que le permitirán incrementar su exportación al mercado brasileño y, más todavía, que le abrirán espacio para jugar la aventura de exportar gas al mercado de los Estados Unidos, pasando por territorio chileno e incorporando a México en los negocios de la venta de gas.

Así entonces, el futuro económico de mediano plazo no es demasiado negro, existe alguna posibilidad de sacar la cabeza, pero todo dependerá de cómo juegue Bolivia sus cartas frente a las empresas internacionales, de cómo rearticule sus relaciones geopolíticas con sus vecinos.

Y lo que es fundamental, todo dependerá de si utiliza al gas como un pretexto para desarrollar integralmente su economía y no repite la historia de la plata o del estaño, que dejó al país con huecos y vetas agotadas, con economías de enclave, sin aprovechar los recursos naturales para impulsar el desarrollo nacional mediante la agregación de valor.

No hay duda, estos veinte años son testigos de fuertes cambios en la economía y la política bolivianas. Pero no sólo ha cambiado eso, sino que todos los bolivianos se han transformado, pues se ha modificado también la cultura y los valores a los cuales se nos adscriben. Por lo pronto, el dato fundamental de la cultura boliviana es que todos ya saben que se ha ingresado al reino de la incertidumbre, que ha pasado el tiempo de las seguridades, de éstas que eran costumbre en la época del Estado empresario y benefactor. Si en el pasado se podía vivir *ad infinitum* con una profesión y en un mismo puesto de trabajo que daba el Estado por varias décadas, hoy se sabe que no hay empleo fijo, no hay ocupación estable. Hoy se percibe que es el tiempo y el reino de la flexibilización ocupacional y de la consecuente precarización del trabajo.

La sociedad del conocimiento y de la información, característica de la globalización, indica que se requiere redefinir la inserción internacional, pero a la vez expresa que ella vendrá acompañada de una fuerte segmentación regional y una aguda marginalidad social. El salto tecnológico convierte en obsoletas con mayor celeridad a todas las profesiones y a todas las calificaciones, de modo que los bolivianos están obligados a saber con certeza que no tendrán empleo estable, que no podrán enfrentar a la vida con el tipo de calificación laboral que poseen.

La única certeza de los bolivianos es, entonces, la incertidumbre, aún no han aprendido que lo fundamental de este tiempo es aprender a aprender para así tener alguna viabilidad en una sociedad de mercado que es cada vez más agresiva con la gente. Se requiere que esa incertidumbre no destruya al país, eso es posible accediendo a los códigos de modernidad que exige la sociedad del conocimiento y de la información, pero para que los bolivianos no dejen de ser ellos mismos precisan absorber esos códigos de modernidad sin abdicar del reto simultáneo que consiste en recrear sus respectivas identidades.

## Anexo

**Cuadro N° 1**  
**Tasas de crecimiento del PIB real**

Año	1982	1983	1984	1985
PIB a precios comprador	-4,3	-4,4	-0,6	-0,9
PIB a precios productor	-2,2	-4,0	-1,0	-1,2

Fuente: elaborado con base en datos de Müller y Asociados, *Estadísticas económicas 1990 y 1991; Estadísticas económicas de Bolivia*, N° 3, UDAPE. Fuente de los datos: Banco Central de Bolivia (BCB) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

**Cuadro N° 2**  
**Balanza comercial**  
**(en millones de dólares)**

Año	1982	1983	1984	1985
Exportación FOB	827	755	719	628
Importación CIF	553	576	488	690
Balanza comercial	273	178	231	-62

Fuente: elaborado con base en datos de Müller y Asociados, *Estadísticas económicas 1990 y 1991; Estadísticas económicas*, N° 3, UDAPE. Fuente: BCB, INE.

**Cuadro N° 3**  
**Estructura de las exportaciones**  
**(en porcentajes)**

Año	1982	1985	1993
Minerales	46,7	39,2	47,3
Hidrocarburos	44,3	55,6	12,7
No tradicionales	8,9	5,1	37,2

Fuente: Müller y Asociados, *Evaluación económica 1993*, Bolivia, 1994.  
Müller y Asociados, *Evaluación económica 1997*, Bolivia, 1998.

**Cuadro N° 4**  
**Estructura de la inversión**  
**(en porcentajes)**

<b>Año</b>	<b>1982</b>	<b>1993</b>
Inversión pública	77,7	48,4
Inversión privada	22,3	51,6
Inversión total	100,0	100,0

Fuente: elaborado con base en Müller y Asociados, *Estadísticas económicas 1988*, Bolivia 1999. Müller y Asociados, *Estadísticas socioeconómicas 2000*, Bolivia, 2001.

**Cuadro N° 5**  
**Financiamiento internacional contratado**  
**e inversión pública ejecutada 1987-1995**  
**(en millones de dólares)**

<b>Año</b>	<b>F. Externo</b>	<b>I. Pública</b>
1987	137	272
1988	202	361
1989	182	334
1990	171	315
1991	193	420
1992	282	531
1993	283	480
1994	294	505
1995	274	524

Fuente: República de Bolivia, *Inversión pública y financiamiento externo. Una visión histórica y perspectivas futuras*, X Reunión del Grupo Consultivo, París, 1997.

**Cuadro N° 6**  
**Empresas capitalizadas y montos de la capitalización**  
**(en millones de dólares)**

<b>Empresa</b>	<b>Valor en</b>	<b>Capitalización</b>	<b>Nuevo valor</b>
ENDE	99	139	238
ENTEL	132	610	742
LAB	24	47	71
ENFE	52	39	91
YPFB	382	835	1.217
<b>TOTALES</b>	<b>689</b>	<b>1.670</b>	<b>2.359</b>

Fuente: elaborado con base en José Baldivia, "La capitalización. Apuntes para una evaluación", en *Las reformas estructurales en Bolivia*, Fundación Milenio, 1998.

**Cuadro N° 7**  
**Estructura de la inversión**  
**(en porcentajes)**

<b>Años</b>	<b>Inversión pública</b>	<b>Inversión privada</b>	<b>Inversión total</b>
1994	59,7	40,3	100,0
1995	50,8	49,2	100,0
1996	48,6	51,4	100,0
1997	35,5	64,5	100,0
1998	24,7	75,3	100,0
1999	34,9	65,1	100,0
2000	37,8	62,2	100,0

Fuente: elaborado con base en Müller y Asociados, *Estadísticas socioeconómicas 2000*, Bolivia, 2001.



**Cuadro N° 8**  
**Empleo por ocupación principal**  
**(en porcentajes)**

<b>Año</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Obrero (a)	8,1	8,10
Empleado (a)	20,7	20,9
Trab. por cuenta propia	40,2	40,8
Patrón, socio o empleador sin remuneración	0,8	0,6
Cooperativista de producción	0,3	0,3
Trabajador (a) familiar o aprendiz sin remuneración	25,7	24,4
Empleada del hogar	1,9	3,6

Fuente: Müller y Asociados, *Estadísticas socioeconómicas 2000*, Bolivia, 2000.

**Cuadro N° 9**  
**Tasas de crecimiento de PIB**  
**1990-2001**

<b>Año</b>	<b>Tasa</b>
1990	4,64
1991	5,27
1992	1,65
1993	4,27
1994	4,67
1995	4,68
1996	4,36
1997	4,95
1998	5,23
1999	0,44
2000	2,37
2001	0,20

Fuente: Müller y Asociados, *Estadísticas socioeconómicas 2000*, Bolivia, 2001.

Nota. El dato de 2001 no está incluido en ese informe, sino que es una previsión del gobierno de Bolivia.

**Cuadro N° 10**  
**Saldo de la balanza comercial**  
**(en millones de dólares)**

<b>Año</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>B. Comercial</b>
1990	845,2	702,7	142,5
1991	776,6	993,7	- 217,1
1992	637,6	1.130,4	- 492,8
1993	709,7	1.176,9	- 467,2
1994	997,6	1.196,3	- 198,7
1995	1.041,5	1.385,4	- 343,9
1996	1.132,0	1.536,3	- 404,3
1997	1.166,5	1.850,9	- 684,4
1998 (p)	1.104,0	1.983,1	- 879,4
1999 (p)	1.051,1	1.755,1	- 704,0

Fuente: Müller y Asociados, *Estadísticas socioeconómicas 2000*, Bolivia, 2001.

# La salida de Sánchez de Lozada y el nuevo gobierno

(Problemas y desafíos)

---

## **Introducción**

En la presente evaluación trataremos de mostrar los problemas del largo plazo que afectan al país, así como los de coyuntura que condujeron a la caída del gobierno de Sánchez de Lozada y la sucesión constitucional de Carlos Mesa; tanto las miradas de largo como de corto plazo nos servirán para ir detectando problemas y retos que deben enfrentar el Estado y la sociedad bolivianas. Por otra parte, nos ocuparemos de mostrar cuáles son los desafíos específicos del gobierno y del país para el futuro. Dado que el tema es extenso, haremos una presentación sucinta y esquemática de los principales problemas a los cuales pasaremos revista.

## **Los temas de la historia larga**

- Un análisis de largo plazo muestra a un Estado, a élites, a gobernantes y a una sociedad que no vieron con atención la temática indígena, la cuestión campesina, ni el desarrollo rural.

- Bolivia tiene un tema constante e irresuelto en su historia: la tierra. Durante el gobierno de Melgarejo apareció como la expropiación de las tierras comunales, volvió a dar signos de presencia en 1899 en la Revolución Federal, en 1952 y la reforma agraria dio otra vez señas de ser un aspecto fundamental. Y obviamente el siglo XXI nace de la mano de ese problema junto a la toma de tierras y la organización del Movimiento Sin Tierra. Hacia el futuro esta es una de las cuestiones pendientes que vendrá acompañada de gran radicalidad social.
- El desarrollo rural fue olvidado o postergado en el país, ni el MNR, ni nadie lo impulsó con vigor; no obstante, algo hizo el MNR mediante una reforma agraria parcial, pero sin dar continuidad a medidas de Estado que promuevan el desarrollo campesino.
- La Revolución nacional creyó que el desarrollo de la agropecuaria debía ser fundamentalmente en Santa Cruz y, paralelamente, que se debía industrializar el occidente; las dos hipótesis no se cumplieron a cabalidad, pues el occidente no se industrializó y es endeble el desarrollo de la agropecuaria de oriente, que depende en exceso de ventajas arancelarias de los países andinos, con lo cual demuestra problemas de sostenibilidad.
- Ese olvido del desarrollo rural refleja una constatación en la lectura del desarrollo boliviano, éste generó un Estado anticampesino que partía de la idea de la descampesinización de Bolivia, en especial de la zona de occidente, idea compartida por los marxismos y el nacionalismo revolucionario que durante décadas creyeron en esa despoblación del campo del occidente.
- Las hipótesis de la industrialización fueron olvidadas, aunque eran bandera de la Revolución, el MNR no fue consecuente con esa idea, al contrario, se montó en el clásico desarrollo por la vía de la exportación de materias primas, sin ni siquiera poseer consecuencia en la sustitución de importaciones, que estaba en boga en la época. El tema de

la industria, de la creación de valor agregado se ha perdido en los últimos cincuenta años; hoy, so pretexto de la exportación de gas, reaparece en algunos actores sociales, pero pensando casi exclusivamente en ese hidrocarburo y no en una propuesta global de industrialización del país.

- En Bolivia prevalece la lógica comercial especulativa, existe más una inclinación comercial que productiva, no sólo en los sectores tradicionales del empresariado, sino también en los nuevos empresarios mestizos de la burguesía chola, así como en los pequeños empresarios que optan por múltiples actividades comerciales. El impulso a la producción o la cultura productiva son inexistentes en Bolivia, son pocas las excepciones que avalan esta regla. El sueño de quien desea ser empresario es penetrar en la esfera comercial y no asumir los retos de la producción
- Bolivia tuvo migración campo-ciudad relativamente intensa, consecuentemente una urbanización importante, pero a diferencia de otros países, sin industrialización; eso implica sin creación de industria y de empleo estable. Ese modelo de desarrollo genera y generó una bomba de tiempo que es la pobreza urbana, que tiene como ejemplos a la ciudad de El Alto o los últimos anillos de Santa Cruz. Es justamente esa violencia la que estalló en octubre de 2003 y la que constantemente amenaza al país, por ahora tiene plena presencia en La Paz, pero a futuro el fenómeno también aparecerá con más nitidez en Santa Cruz.
- Poseemos un modelo de largo plazo de urbanización y de descampesinización sin proletarización, es decir, la creación de un patrón de informalidad que se acrecienta mucho más desde 1985, pero no nace en ese año. Si en un momento la informalidad era una opción de vida o de empleo, en estos cinco años de recesión se demuestra que esa informalidad está sujeta a un proceso de quiebra de sus negocios, de modo que ya no es un colchón para las crisis económicas y sociales.
- Así entonces, el proyecto de país del 52 es fallido, no industrializó a Bolivia, no nos sacó de un modelo de exporta-

ción de materias primas, no generó clase empresarial, no eliminó la gran propiedad latifundista de la tierra, básicamente el oriente; todos esos problemas están en la base de la crisis económica actual. Pero paralelamente no creó el Estado nacional, razón por la cual uno de los conflictos más graves del presente es el de la conservación de la unidad nacional.

## **Revolución nacional y paradoja señorial**

- La verificación histórica demuestra la ausencia de Estado democrático, no lo hubo ni en el liberalismo de inicios del siglo XX; pero incluso en las épocas revolucionarias del 52, el Estado o el sistema político corporativo construido por la Revolución tampoco fueron democráticos.
- Empero, y a pesar de esas falencias, la Revolución nacional democratizó la economía y la política, es difícil desconocer su sesgo democratizador, pero esa democratización, a pesar del voto universal y de la reforma agraria, no llegó plenamente al campo y al mundo indígena, que era desconocido por el propio proceso revolucionario.
- La burguesía chola es inexplicable sin el 52, así como el despliegue del mundo mestizo. Está claro que hubo algo de movilidad social por medio de la escuela y la universidad pública, pero ese es un proceso trunco, su fase de fortaleza fue apenas de doce años hasta 1964, empero, ni en esos años ni después se vio con fuerza la cuestión indígena y campesina.
- Los actores del 52, clases medias, intelectuales, incluidos obreros, desconocían la cuestión indígena; los marxismos y el nacionalismo revolucionario excluyeron ese tema de su agenda; lo curioso es que estas cuestiones emergen con fuerza solamente después del desplome del Estado del 52.
- La Revolución nacional no superó la paradoja señorial o la gran capacidad de las élites de rearticularse y de retomar su poder; a pesar de la Revolución, el poder siempre ha

estado más cerca de las oligarquías. Es más grande el peso de los apellidos, de las tradiciones oligárquicas, que el propio acceso a peculio económico por parte de sectores populares. La cultura oligárquica, con fuertes rasgos discriminadores de los otros, en especial de los indígenas y mestizos o del cholaje, no se ha superado, no lo hizo siquiera en los sectores progresistas de las izquierdas, también oligárquicas, que pasaron por la historia boliviana.

- Asimismo, no se eliminó los sesgos oligárquicos de manejo poder, de acceso a la administración pública local, departamental o nacional; son muy recientes los procesos de democratización de la administración pública local, sólo después de la participación popular. Hasta hoy los criterios ciudadanos no se han asentado en nuestra cultura.
- Las élites predominantemente han sido oligárquicas, sin visión de país y sin cumplir roles progresistas de transformación democrática, quizás algunas lo hicieron, pero no con la fuerza necesaria que se requería. Bolivia tiene déficit de élites y, más aún, de élites democráticas, esta es una complicación para cumplir con los retos que nos impone el futuro.
- Élites sin visión de país y poco adscritas al desarrollo de códigos democráticos son las que poblaron Bolivia, normalmente miraron fuera y no al país, o en su defecto fueron muy provincianas; en el presente ésta es una gran limitación en un mundo que es cada vez más globalizado.
- Los códigos racistas anticampesinos no se perdieron por efecto de la Revolución nacional y se han extendido a algunos sectores mestizos; esa forma de comportamiento de las oligarquías tuvo como contraparte el desarrollo de otros racismos de signo contrario, de campesinos o indígenas en contra de los sectores que los discriminan, con lo cual surgen problemas de convivencia nacional y de desencuentro social.
- Empero, en la fase declinante del Estado del 52, en los años setenta como consecuencia de las ideas de los katarismos y las discusiones que abrieron, se inició la polémica y

visualización de los asuntos de la diversidad cultural, étnica y regional. Si esto sucedía en el país también en el mundo se debatía la diversidad.

- Los katarismos ayudaron a posicionar la temática de la diversidad social y cultural, a mirar no sólo movimientos campesinos, sino temas indígenas, a observar las cuestiones de etnias, pueblos originarios, de sus culturas y sus demandas. A partir de esos momentos se hacen mucho más visibles los temas identitarios, que hoy en día son parte nodal de la política nacional y del desarrollo de una democracia que se base en el respeto a la diversidad y la tolerancia entre distintos, superando las discriminaciones que fueron y son todavía parte importante de nuestra cultura política.

## **El hundimiento del Estado del 52**

- Desde la lógica política, la Unidad Democrática y Popular 1982-1985 es el momento del hundimiento del Estado del 52, que estuvo basado en los corporativismos obrero, campesino, militar y empresarial, por tanto, en el periodo 82-85 se da inicio a otra fase política en el país.
- Sin embargo, el Estado del 52 se hundió sin haber construido el Estado nacional, la paradoja boliviana es que a pesar de haber desarrollado durante décadas un modelo de Estado empresario, ni en esa fase ni en la presente se puede decir que Bolivia haya construido un Estado fuerte; por el contrario, hasta el presente la constatación de la realidad demuestra que Bolivia posee un déficit de Estado, pues tampoco en el periodo 1985-2003 Bolivia tuvo la capacidad de fortalecerlo.
- En Bolivia se impone la lógica faccionalista, la ausencia de construcción de la unidad nacional es nuestra marca nacional, más todavía, esa tendencia a la dispersión es más fuerte en las fases en las cuales es más intensa la protesta contra un Estado centralista que ha sido poco eficiente. Por



- tanto, generar la unidad nacional, pero dentro de un Estado descentralizado, es todavía una tarea pendiente.
- El periodo 82-85 también marca el hundimiento del modelo económico del Estado empresario, del modelo de economía del subsidio y de protección estatal que teniendo como premisa la industrialización del país, sin embargo, no logró su objetivo, pues se mantuvo el patrón de exportación de materias primas.

### **Un nuevo modelo económico**

- Al caer la UDP en 1985, Bolivia entró en la lógica internacional de asumir lo que la economía y la política mundial hacían, lo hizo como la mayoría de los países, adscribiéndose a la economía de mercado. En esa medida fuimos contemporáneos al mundo, cargando sus bondades y sus errores, parte fundamental de éstos se encuentran en los resultados de modelos económicos liberales que no trajeron soluciones a problemas centenarios de nuestras naciones.
- Aunque país chico, no podemos evadir lo que pasa en el mundo, la dinámica internacional nos conduce o condiciona, fuimos liberales cuando el mundo lo era, entramos al nacionalismo y al Estado empresario cuando hubo un viraje internacional en esa dirección, cambiamos al neoliberalismo cuando el orbe hacía lo mismo. No nos sorprenda entonces que hoy, junto a las campanadas en contra del neoliberalismo, la globalización y los ajustes, nuestro país también tenga esos síntomas.
- Seguir al mundo en 1985 implicaba liberalización económica, desmontaje del Estado empresario, eliminación del pequeño Estado benefactor que nunca llegó al campo, que nunca actuó agresivamente en favor de los campesinos. En efecto, se ha desmontado el Estado empresario, pero no hay un nuevo Estado enjundioso en su lugar.

- La privatización de la economía como modelo económico en América Latina –para el caso boliviano la capitalización– no generó los resultados económicos que se esperaban de ella, no obstante, tuvo fuertes efectos sociales, los que ahora estamos sintiendo con más fuerza, justamente por ese hecho muchas movilizaciones sociales centran todos sus fuegos contra esas privatizaciones, entendiéndolo que es la hora de la nostalgia o del retorno, casi imposible, al Estado empresario.
- En estos casi veinte años de ajuste estructural, la absolutización de los equilibrios macroeconómicos sin reparar en el crecimiento, en la producción, exportación, productividad, la competitividad y sin ver a las personas fue el centro de la economía. La hora de la tecnocracia estabilizadora se impuso al pensamiento sobre el desarrollo. El pensamiento económico de proyectar el desarrollo y el crecimiento se dio unas vacaciones de veinte años, por ello en la crisis presente renace la premisa de pensar en visiones de desarrollo que expliquen de qué manera, produciendo qué y exportando qué se puede hacer viables la economía y sociedad bolivianas.
- Insistamos en estos retos que son centrales, el olvido de la producción y de la exportación ha sido una constante en estas dos décadas, los temas de productividad, competitividad y los roles de los actores económicos productivos estuvieron ausentes de la reflexión; bastaba con estabilizar sin ver qué pasaba con la producción y la exportación. Precisamente por esos olvidos hoy día tenemos una crisis económica muy intensa que amenaza la viabilidad económica del país .
- Solamente desde hace ocho años, desde los municipios, desde los actores locales surge una fuerte preocupación por la producción y la sostenibilidad productiva. Aunque parece que esa preocupación, unida a la de la exportación, no es parte de la reflexión de otros actores sociales y políticos, pues ni partidos ni sindicatos están preocupados por pensar qué elementos de producción y exporta-

- ción pueden sacar al país del pozo en el que se encuentra, dado que en general el pensamiento popular se preocupa más por distribuir que por reflexionar en los temas que son premisas o que son anteriores a la distribución.
- La disfuncionalidad de la economía campesina de occidente era una de las propuestas del análisis económico. Durante décadas se seguía esperando el vaciamiento del occidente, pero eso no sucede y pone a Bolivia un reto muy fuerte: cómo superar la pobreza rural del occidente, donde justamente por marginación e inequidad emergen movimientos políticos marcados por una alta radicalidad y fundamentalismo étnico. Una tesis muy arraigada en sectores conservadores es que la única salida es la emigración de las poblaciones del occidente al oriente del país, pero eso no ha sucedido en décadas y es probable que no se dé a plenitud en el futuro, razón por la cual queda pendiente el problema del desarrollo rural del occidente boliviano.
  - El desarrollo del agropoder del oriente, subsidiado por el Estado nacional, fue impulsado sin ver sus limitaciones; hablamos de producción subsidiada no sólo vía diesel, sino por subrogación de deudas, marcada por una explotación que se basa en el incremento de la frontera agrícola, que tiene efectos negativos de erosión de tierras. Es decir, de una producción que parece ser viable sólo con bajos aranceles de la CAN, por tanto, que pone en el tapete el peligroso tema de su sostenibilidad futura.
  - Es una evidencia que caímos en la dogmatización del modelo de mercado, sabiendo eso es menester preguntarse ¿cuál es el modelo deseable?, pero ante todo ¿cuál es el modelo viable en épocas de globalización, conociendo las limitaciones de un país pequeño como el nuestro? El peligro de creer sólo en dogmas es muy grande en Bolivia, pasamos de bendecir al Estado a adorar el mercado, y bien sabemos que por las dos vías no nos fue bien. Ahora habrá que tener la cautela de no caer en dogmas, tener cuidado de que la nostalgia no imponga el dogma del re-

torno al Estado empresario en una época en la que tal propuesta no parece viable. Quizás hace falta un poco de heterodoxia y de alejamiento de los dogmas para encontrar las vías de salida económica.

## Nueva economía y algunos problemas

- Bolivia decretó su apertura al mercado internacional, era una necesidad hacerlo, esa era la tendencia mundial; pero a diferencia de otros países, lo hizo sin formular una política de inserción, ésta es necesaria para diseñar cómo nos insertamos al mundo, con qué productos, con qué servicios y en qué condiciones nos abrimos. Todo Estado debe diseñar su relación e inserción al mundo sin abrirse ciegamente, nuestro país aún no lo hizo.
- Nuestras dirigencias nacionales, las élites y la burocracia gubernamental no están en el mundo, son premodernas, de un provincianismo flagrante, eso limita la posibilidad de tener una visión de inserción, pero aunque esa sea la realidad hay que superarla para ver qué roles viables podemos jugar en una economía globalizada. Quizás el reto no sea sólo para el Estado, sino para los empresarios y todos los bolivianos.
- El descuido del mercado interno en estas dos décadas fue flagrante y, más todavía, su articulación con el mercado externo. Se comenzó a creer solamente en exportar o morir, pero curiosamente, ni se exportó ni se mejoró sustancialmente la producción para el mercado interno. Y como bien se sabe, toda buena economía política enseña a articular ambos tipos de mercados, reto que no se cumplió.
- Bolivia es un país que no aprovecha bien sus recursos naturales ni el excedente generado con base en su explotación, no lo hace siglos, no lo hizo con la plata, el estaño ni la goma; pero ese mal aprovechamiento no se debe sólo a la sed de ganancia del capital internacional, echarle la culpa a éste es tapar el problema. Es necesario ver también hacia adentro,

- dónde está o estuvo el Estado para precautelar los intereses nacionales, promover el desarrollo y usar los recursos con visión de futuro. Aquí no hay duda de que hubo un aplazo total de ese Estado, todo eso unido a la chatura de las clases dirigentes, que no sólo estuvieron desprovistas de visión de país, sino que también usaron para sí los recursos estatales.
- Se apostó por dos decenios a desplegar un modelo económico liberal o neoliberal, pero se lo hizo paradójicamente sin que el país tenga empresarios privados que deberían ser actores fundamentales de esta apuesta; esta es una realidad, Bolivia carece de empresarios o, si existen, son muy pocos con garra innovadora. Ni la Revolución del 52 creó la burguesía nacional que deseaba, ni el modelo neoliberal generó los empresarios que desplieguen sus aptitudes dentro de un modelo de mercado. Mirando hacia el futuro, los desafíos indican que no sólo precisamos Estado, sino también generar empresarios, una nueva generación de éstos que no le tema a la producción ni a la exportación, la tecnología, la productividad, ni la competitividad.
  - Pero si hay crisis de empresarios, también la hay de élites políticas, intelectuales, universitarias, sindicales y de todo tipo; entonces también es hora de impulsar desde los jóvenes a esas nuevas élites que deben ser portadoras de códigos democráticos y de una visión de país dentro de un mundo que es cada vez más internacionalizado.
  - Si el modelo del Estado empresario no creó industrialización, su sustituto, el neoliberal, tampoco lo hizo; por el contrario, generó un incremento de pobreza medida en ingreso, aumentó el desempleo, incrementó la brecha entre ricos y pobres, así como las distancias entre el mundo urbano y el rural. Al mirar los datos se entiende que un país no es viable con 91% de pobreza rural, con 80% de la población que vive con menos de dos dólares al día y con menos de 10% de gente que accede a internet.
  - El resultado del ajuste estructural muestra un incremento de la inequidad y de la exclusión económica, de la

marginalidad rural, del desempleo y de la precarización del trabajo, y una cada vez mayor vulnerabilidad económica ante las crisis externas; cualquier movimiento de tipos de cambio en los países vecinos nos crea un trauma económico muy fuerte y somos cada vez más indefensos ante una evolución negativa de los términos de intercambio.

- El achicamiento del Estado quizás estuvo bien desde la lógica de alejar al Estado empresario que fue ineficiente, pero paralelamente implicó una disminución de la soberanía de Estado para manejar los recursos naturales o los ingresos que éstos generan, lo cual devino en un elemento crucial para empeorar la situación fiscal de un país no acostumbrado a tributar ni a ahorrar, en especial en las clases pudientes, con lo cual no existe ahorro interno ni posibilidades de superar los problemas fiscales.
- El resultado es que estamos ante un Estado económicamente quebrado, con un déficit fiscal insostenible, dependiente de la cooperación internacional, por tanto, sin soberanía económica, con gastos crecientes y la imposibilidad de generar ingresos genuinos.
- Las nuevas condiciones económicas implican formas laborales distintas, todas ellas caracterizadas por la precarización del trabajo, con una recomposición de una clase obrera volátil, más asentada en la informalidad que en el clásico empleo asalariado formal y estable, con el retorno del trabajo domiciliario como una forma usual de explotación y además con un aumento de la participación de la mujer y de los niños en el trabajo, pero esto no como señal de modernidad, sino de precarización de las relaciones laborales.

### **Modelo político de democracia representativa**

- La forma de definición de la titularidad del poder cambió en los veinte años de democracia, ya no opera por la vía de la oposición sindicato y FFAA, más bien surge por me-

dio del voto, de las urnas, lo que implica el crecimiento de la necesidad de los partidos y, por supuesto, de un debilitamiento de las viejas organizaciones nucleadoras de los sindicatos, como la FSTMB o la COB.

- Eso ha implicado una mayor fragmentación social o el inicio de ella, la emergencia de nuevos actores sociales populares que no se disciplinan ante ninguna organización matriz y que, por tanto, pueden generar violencias sectoriales descontroladas o incontrolables, como sucede con los movimientos cocaleros, cívico-regionales, de maestros, cooperativistas, gremiales, de los sin tierra, etc.
- Es la hora de nuevos actores sociales, cívicos, vecinos, pueblos originarios, campesinos, COR, ONG, movimientos de mujeres, municipalistas, ambientalistas, los cuales coinciden mucho en una visión muy radical de la política, con posiciones más de crítica y de negación de casi todo, antes que propositivas y de formulación de propuestas. Varios de esos actores pretenden volver a la vieja forma de definición del poder, es decir, entienden que la acción directa es la forma de cambio del poder, motivo por el cual demuestran la falta de respeto a la democracia y su institucionalidad, no en vano varias de ellas, como sucede con la COR de El Alto o la dirigencia de la COB –triunfantes como se sienten–, sugieren que el paso restante es el cierre del Congreso y la instalación de su utopía socialista.
- Se ha transitado a la hora del voto, a la democracia de la representación, a una democracia para la cual no estuvimos preparados ni era la utopía de los actores sociales, pues los sindicatos o los actores populares, si bien no deseaban dictaduras, nunca estuvieron ni ahora lo están del lado de la democracia representativa que no era su utopía a seguir, pues ellos soñaban, y lo hacen todavía, con socialismos difíciles de instalar. En esa medida, los movimientos sociales no son democráticos, sus instituciones no lo son, ni sus partidos ni sus sindicatos, empero, son adversarios de las dictaduras, aunque no estarían incómodos con una dictadura propia.

- De todas formas, hace veinte años se inició la creación o afirmación del sistema de partidos, hemos pasado por un periodo en el que los partidos eran fundamentales en la definición de la política. Pero la hora de los partidos fue vista por la sociedad como la instalación de la partidocracia y, hoy en día, por mérito propio los partidos han entrado en un descrédito total.
- Las dos décadas han sido el momento de los pactos entre partidos y de la democracia pactada que dio inicio a una estabilidad política ajena a nuestras costumbres; pero a la par, ha sido un época de falta de pactos Estado-sociedad, es decir, con una sociedad no tomada en cuenta en los pactos de la política. Aunque quizás esto se deba relativizar en el plano local, pues la participación popular abrió espacios para esos pactos en la esfera municipal.
- De todas formas, las dos décadas han mostrado el desencuentro entre dos culturas políticas que conviven: por un lado, una de largo plazo, la de la política en las calles, caracterizada por los bloqueos, asambleas, manifestaciones, crucifixiones, etc.; y por el otro, una cultura de corto plazo, vigente no más de veinte años, que es la cultura de la representación y la del voto.
- La ausencia de comprensión de ese desencuentro, la falta de cambio institucional para afrontarlo, para crear una democracia de lo público, deliberativa, que acerque la democracia de la representación con la democracia participativa, que articule a las dos culturas, es una asignatura pendiente en Bolivia. No se trata sólo de inclusión política, sino de articular formas distintas de ver la política y el poder para así mejorar la calidad de la democracia representativa.
- De todas formas, el inicio de la democracia pactada, su despliegue por veinte años ha significado la disminución de algunos maximalismos, pues por lo menos abrió las puertas para entendimientos entre partidos. ¿Pero con qué lógica? Por un lado, se habla de pactos para hacer gobierno, para generar estabilidad política; acuerdos para profundi-



- zar reformas institucionales; pactos gobierno-oposición para profundizar la democracia. Estas lógicas podrían implicar la introducción de la modernidad de la política.
- Por otro lado, la modernidad del pacto estuvo acompañada por la premodernidad del clientelismo, patrimonialismo y prebendalismo estatal; por el uso privado de la cosa pública, por un manejo estatal de la administración pública con fuertes signos de corrupción y de enriquecimiento ilícito de los políticos. Es justamente este elemento de premodernidad el que fue amplificado, llegando a extremos que se volvió intolerable para la gente.
  - A pesar de todas las limitaciones de la democracia pactada, se realizó muchas reformas institucionales que abrieron campo para la reforma del Estado, para modernizarlo, para lograr una mayor ciudadanía política y para empoderar a la gente del mundo rural. Muchas reformas se montaron en procesos de cambio que ya existían en la historia, por ejemplo, la participación popular fue desarrollada gracias a que antes hubo Revolución nacional.
  - No se debe desdeñar las reformas institucionales ni depreciar muchos avances institucionales logrados en estos veinte años, pues algunos de ellos poseen un sentido progresivo, así sucede con la participación popular, la reforma educativa, la descentralización administrativa, las reformas al Código Penal, la introducción de los uninominales o la propia reforma de la Constitución.
  - Algunos actores populares aprovecharon para sí las reformas político-institucionales, no en vano hicieron partidos propios democratizando el sistema de partidos o abriéndolo como no sucede en otros países; al actuar en el sistema de partidos tomaron el poder local, accedieron a los concejos municipales, consejos departamentales, a las diputaciones uninominales, ingresaron en el Congreso. Hoy mismo la fuerza política del MAS o del MIP es inexplicable sin esas reformas institucionales hechas dentro de la democracia. La inclusión política exis-

tente –insuficiente es cierto– ha sido lograda dentro de la democracia y sus reformas.

- Pero Bolivia aprendió en estos veinte años que no basta la inclusión ni la ciudadanización política, sino que ella debe ser complementada con el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la dignidad, al acceso a condiciones de vida aceptables, eliminando discriminaciones de género o de etnia. Todo esto implica que hay fuertes vacíos en la construcción de la ciudadanía económica y la ciudadanía plena comprendida como el derecho a tener derechos, pues no basta el acceso a algunos derechos políticos, cuando el derecho humano básico es el acceso al trabajo para tener dignidad.

### **Las campanadas de abril y septiembre de 2000**

- Abril y septiembre de 2000 anunciaron la rebelión social, en especial campesina y urbano-popular contra el modelo económico y el modelo político; hicieron visible el tema de la inequidad social y económica, así como la marginalidad del mundo rural. Esos movimientos demostraron la emergencia o visualización de nuevos actores sociales, algunos de ellos indígenas, con discursos radicales y con intenciones, básicamente de los campesinos, de realizar un primer ensayo de bloquear la sede de gobierno. En ese momento surge la metáfora de las dos Bolivias para marcar las diferencias entre ricos pobres, pero ante todo, entre campo y ciudad.
- Empero, lo que oculta esa metáfora simplificadora de las dos Bolivias es la pobreza urbana, pues en las ciudades existe mayor concentración absoluta de pobreza, ya sea en La Paz, Santa Cruz o Cochabamba, no en vano la explosión social alteña de octubre de 2003 fue la rebelión de los pobres de las ciudades, y no sólo y exclusivamente un problema de naturaleza campesina o étnica.

- En el año 2000 emergen protestas contra las privatizaciones y las capitalizaciones, contra la presencia de inversión privada internacional en el país, con lo cual surgía un elemento antiimperialista que se observa de manera paradigmática en la “guerra del agua” del año 2000 y que continúa hasta el presente en los discursos contra las empresas petroleras. Es justamente en esa posición antiimperialista y antiinversión extranjera, con rasgos nacionalistas, donde se quiere basar el discurso del MAS para no ser comprendido sólo como un movimiento cocalero.
- Se despliegan también movimientos antiglobalización, ya sea de los correspondientes a la “guerra del agua” u otros que fueron promovidos por algunas ONG, que son similares a los desarrollados por muchas de estas organizaciones en otros países. Esta es una expresión de nuevos movimientos sociales, ONG globalifóbicas que tienen incidencia en algunos actores de la sociedad que asumen el mismo discurso. El país se conecta por medio de esa vía a las cadenas o redes mundiales de ONG antiglobalización y a los movimientos sociales que se mueven en esa clave.
- Se desarrolla el discurso antiglobalización, anticapitalista, antiajuste estructural, antineoliberalismo en especial en clases medias ligadas a las ONG, conectadas a sindicatos del magisterio o de algunas organizaciones obreras, gremiales de medios de comunicación y de algunos núcleos de profesionales vinculados a las universidades.
- Pero por el otro lado, las movilizaciones de abril y septiembre de 2000 son inteligibles por el rechazo de los movimientos sociales a la democracia pactada, que fue envilecida por el clientelismo y el prebendalismo estatal desplegado por los partidos; es también una forma de rechazo a la corrupción en la que incurrían esos partidos en la administración pública y, por supuesto, que implicaba un rechazo al manejo corrupto del sistema político, donde se incluye una crítica al funcionamiento del Ejecutivo, del Legislativo y de la justicia en Bolivia.

## Dos modelos de país

- Las elecciones de 2002 cambian el sistema de partidos, pues se hunde el que dio estabilidad de veinte años a la democracia. Se viene abajo el centrismo político que hizo posible la lógica de los pactos, se retorna a las polarizaciones ideológicas de los años setenta y emerge la hora de las radicalidades políticas marcadas por algunos fundamentalismos étnicos y las nostalgias de las ideas socialistas de los setenta, ahora combinadas con discursos étnicos.
- El centrismo político que operó casi veinte años hizo posible la democracia pactada, pues entre los distintos partidos tradicionales como MNR, ADN, MIR (hasta el pequeño MBL) o los partidos populistas como CONDEPA, UCS, NFR había una sola idea de país o un concepto parecido sobre el futuro. Unos y otros, matices más o menos, coincidían en el desarrollo de la economía de mercado y en el avance y profundización de la democracia representativa.
- Las elecciones de 2002 señalan la hora de crisis de ese sistema de partidos, desaparece CONDEPA, se hunde UCS y se debilita profundamente ADN; quedan pocos partidos tradicionales como el MIR y el MNR, acompañados por el neopopulista NFR. Es decir, la construcción de veinte años se vino abajo.
- Paralelamente asistimos a la emergencia de nuevas organizaciones, MAS y MIP, con otras visiones de país muy distintas a las del anterior sistema de partidos. Quizás no sean plenamente partidos, se acercan más a protopartidos, pues todavía asumen una forma sindical que es la más intensa en su vida institucional con relación a una trayectoria e institucionalidad partidaria.
- En ellos existe otra visión de país, que es la que existía en los sindicatos que les dan vida (cocaleros, CSUTCB), por ejemplo, se inclinan por la democracia directa y no por la democracia representativa; manifiestan un rechazo abierto al modelo de mercado y proponen el retorno al Estado

empresario, de nacionalizaciones, porque tienen un fuerte sentimiento antiimperialista. En el caso del MIP, además se suman matices étnicos de retorno a formas precoloniales, con discursos étnicos de vuelta al Estado del Kollasuyo y de desarrollo de fundamentalismos étnicos, con poco apego a una cultura de la tolerancia.

- En ese marco de ruptura del país en dos visiones, el resultado electoral no impuso un ganador claro, lo cual dio lugar al surgimiento de un gobierno contra natura formado por la alianza MNR-MIR, impulsado por la embajada de EEUU y el temor de clases empresariales y clases medias de un descalabro económico si en 2002 no se formaba una coalición de gobierno que garantice la gobernabilidad entendida como mayoría parlamentaria. Pacto contra natura, además porque era conocido el desprecio del MNR por el MIR y el odio de éste por el MNR y su líder.
- Estaba claro que ese gobierno entre partidos tan diferentes y encontrados entre sí, cada uno con prácticas prebendales de asalto a la administración pública, no podía tener mucho futuro ni éxito, lo cual se demostró en el camino. Pero si durante todo un año no funcionó esa coalición, el *súmmum* de los equívocos se produjo en agosto de 2003 con el engrosamiento –más contra natura aún– de la coalición al incorporar a NFR al gobierno de Sánchez de Lozada, a un régimen dirigido por Goni contra quien Manfred Reyes Villa tenía –por decir lo menos– el mayor de los reparos. Quedaba claro que en lugar de soluciones, NFR trajo más problemas clientelares, de ineficiencia y prebendalismo a un gobierno que ya estaba más que desgastado.
- Si las elecciones mostraron la existencia de dos visiones de país muy encontradas entre ellas, la conformación de la coalición de gobierno, sumando a MNR, MIR y NFR, daba la sensación de que los partidos del viejo sistema, tradicionales y neopopulistas, administraban el poder mientras que la sociedad, representada por el MAS y el MIP, quedaban fuera de ese poder y del sistema político, a pesar de su presencia

importante en el Parlamento. Esa percepción popular fue un elemento negativo adicional a los que ya existían como consecuencia del desgaste y deslegitimación de los partidos y del sistema político en su conjunto.

- Quedan claros los equívocos del MNR, de otros partidos y de la embajada de EEUU al creer que gobernabilidad es simplemente mayoría parlamentaria, es decir, mirar solamente el sentido instrumental de ese concepto, sin entender que la gobernabilidad es también buen gobierno, *governance*, ligada a la eficiencia de un régimen para gobernar. Y más todavía, que existe gobernabilidad legítima, que es aquella que implica la articulación con la participación y el desarrollo de una administración gubernamental que satisface las necesidades de la gente o que, por lo menos, cumpla sus ofertas electorales en beneficio de la población.
- Pero si bien es cierto que la gobernabilidad no es solamente mayoría parlamentaria, por el otro lado también es evidente que es muy difícil el camino de cualquier gobierno que no posea esas mayorías en el Parlamento, es decir, ese último elemento no debe ser descartado en el análisis de la gobernabilidad. Normalmente un gobierno requiere mayorías parlamentarias, así sean circunstanciales, para poder operar; este es un tema central que tendrá que sortear el gobierno del presidente Carlos Mesa.

### **La crisis de Estado de febrero de 2003**

- La revuelta de las clases medias ante el denominado impuestazo de febrero de 2003 se sumó a las críticas, rebeliones y bloqueos de sectores campesinos que se movilizaron en enero de 2003. Las clases medias, a diferencia del campesinado, tienen un efecto estatal mucho más fuerte y eso se refleja en las movilizaciones de febrero que pusieron en jaque al gobierno.

- En febrero de 2003 se demuestra con más claridad aún que en el año 2000 la crisis o desgaste del modelo de democracia pactada iniciado en 1985; la lógica de los pactos se había envilecido a tal punto que éstos no eran otra cosa que un asalto al poder, administrado de una manera oscura, nada transparente por operadores políticos a quienes la gente identificaba con el envilecimiento de la política y la transformación de los partidos en agencias prebendales de empleo.
- De nuevo, este conflicto expresaba el desgaste del modelo económico que no creó equidad y ratificaba la idea de la gente de que el modelo generaba pobreza, desempleo e inequidad, percepción mucho más fuerte debido a que el país ya vivía cuatro años de recesión que agudizaron la inequidad y el desempleo o, que en su defecto, hicieron precario el empleo a niveles no conocidos antes.
- El motín policial en violación flagrante de la Constitución, la separación entre mandos y tropa de la Policía; la falta de disciplina dentro del Ejército, los desencuentros entre mandos superiores e inferiores de las FFAA; la ausencia de gobierno, pues éste desapareció de la escena en los conflictos de febrero, todo eso reflejaba una profunda crisis institucional, demostraba la existencia de anomia estatal y una verdadera crisis de Estado que solamente los dirigentes partidarios o el gobierno no lograban entender, no en vano el régimen de Sánchez de Lozada hizo en agosto de 2003 –incorporación de NFR al gobierno– todo lo que la población le había dicho que rechazaba de la acción de los políticos.
- Por otra parte, en febrero ya se anunció el tema del gas y las futuras movilizaciones en torno a éste; la exportación de gas fue articulada al recuerdo de todas las frustraciones de la explotación de recursos naturales que hizo Bolivia sin que ellas beneficien a la gente. Está demás decir que muchas medias verdades o falsedades se colaron en la discusión referida al gas, las que hasta ahora no se hacen transparentes.
- Pero en el asunto del gas salió a flote un hecho histórico, el del enclaustramiento marítimo, tema sobre el cual

existen más prejuicios que reflexiones, más medias verdades que propuestas de salida. Amores a quienes tienen la llave del problema (Perú) y rechazo a quienes poseen el candado (Chile), pero que en todo caso demostraron que ese pendiente de nuestra historia puede interferir en nuestro desarrollo y crear condiciones de inestabilidad de la democracia que pueden tener efectos de contagio en otros países del área. Todo eso frente a una mirada dogmática de Chile, que nunca entendió el problema ni que dio el salto cualitativo para comprender siquiera que aquí hay una dificultad que perjudica notablemente a Bolivia y a ese propio país.

- En la cuestión del gas es bueno recordar algo de la cultura política de este país, las élites desprecian el derecho a la información que posee la sociedad y los ciudadanos, no entienden ese derecho simplemente porque no son democráticas; justamente por ello muchos gobiernos no informan, pues no creen que la gente posee derecho a la información, porque no tratan a las personas como ciudadanos portadores de derechos.
- Al actuar así no comprenden que aquello sobre lo que no se informa se vuelve caja negra y hace que predomine el prejuicio y no la razón en su tratamiento. Eso es precisamente lo que sucedió con el gas, pues la falta de información estatal condujo a que en la sociedad se impongan los prejuicios, hasta que lleguemos a los resultados conocidos. La pedagogía del gas conduce a entender que si se quiere avanzar en cualquier tema es necesario abrir la información sobre él, ojalá que esto sea tomado en cuenta a la hora de preparar el referéndum sobre esa temática.

## **El hundimiento del gobierno de Sánchez de Lozada**

### *a) La crisis económica*

- El gobierno de Sánchez de Lozada está marcado por la percepción popular, correcta o incorrecta, de que él era el cul-



pable de la crisis económica por haber impulsado la capitalización. Desde su participación en las elecciones y, más todavía, desde su asunción al gobierno fue identificado como el culpable del descalabro económico; en el subconsciente popular había una sed de venganza contra él, que era muy bien manejada y profundizada por algunos dirigentes políticos y sindicales. El sentimiento de rechazo a Goni era tan fuerte que desde la época preelectoral se conocía que tenía un 70% de negativos, elemento que empujó a muchos a sugerirle que no se presente como candidato, pues en el caso de ser gobierno le sería muy difícil sobrevivir.

- Si partió con una percepción negativa de la población, inició su gobierno con un problema más grave a cuestas: un alto déficit fiscal herencia del gobierno anterior, que durante su administración se incrementó todavía más y, lo que es peor, en el marco de la imposibilidad de superar una recesión económica que ingresaba a su cuarto año y que era sentida con más gravedad por la gente. Todos esos elementos ligados a una crisis fiscal que antes no había aparecido porque el modelo se había administrado controlando las variables macroeconómicas, ahora abrían una nueva situación: el modelo no podía ni siquiera manejar los equilibrios macro, razón por la cual la gente entendía que estaba ante la cercanía del fin del modelo de ajuste estructural y, por tanto, podía pensar en cualquier cosa como alternativa.
- En efecto, ya ni siquiera había control de lo macro, pues desde el régimen anterior aumentó el déficit, que con Sánchez de Lozada llegaba a 9,5%, sin posibilidades de aumento de los ingresos tributarios porque las movilizaciones sociales se lo habían impedido o porque cuando su gobierno ingresó a Palacio no tomó ninguna medida a sabiendas de que debía hacerlo –máxime conociendo que cuando se es gobierno nuevo existe algún margen de acción para dictar medidas (lección para Carlos Mesa)– y simplemente no lo hizo por falta de capacidad presidencial y por ausencia de ideas

en una coalición que no era tal, sino solamente para el reparto de la administración pública.

- El incremento de la recesión económica, la compresión económica por la erradicación de coca excedentaria y la lucha contra el contrabando, todo eso aumentó el desempleo y la precarización del trabajo, a lo que se sumó la quiebra de negocios informales provocando rebeliones sociales motivadas por la extrema crisis económica y el recrudecimiento de la pobreza.

### *b) El envilecimiento de la democracia pactada*

- El envilecimiento de la democracia pactada, y el desgaste y deslegitimación del sistema de partidos son la marca política del gobierno de Sánchez de Lozada, él expresa la acumulación del desgaste del uso clientelar del poder, pues en rigor no poseía una coalición de gobierno ni un equipo de gobierno, sino una suma de funcionarios encargados de administrar clientelar y prebendalmente el poder. Cada situación tiene su excepción, pero aquí nos referimos a la norma.
- La falsa gobernabilidad instrumental, mayoría parlamentaria lograda con el acuerdo MNR y MIR, más el ingreso de NFR al gobierno, no solucionó problemas, sino que complicó y llevó a grados de potencias exponenciales el manejo clientelar del poder, con el resultado de ineficiencia absoluta y de una percepción de total corrupción. La violación de límites éticos y estéticos en el cuoteo del poder generó furia en la población, muy a pesar de que también sepamos que mucha gente se acerca a los partidos con una idea clientelar de la relación con ellos.
- La ausencia de eficiencia en el gobierno por el cuoteo clientelar del poder y por una falta de gerencia pública, más la corrupción, creó la más alta ineficacia gubernamental y aumentó su ilegitimidad, pues gobierno que no gobierna y que no soluciona nada, por más que haya nacido con legitimidad, acaba siendo ilegítimo, aunque su asunción

haya sido legal. En el caso de Sánchez de Lozada, la situación era tan extrema que no se exagera al decir que no existía Presidente, coalición, ni gobierno.

- La ilegitimidad de los partidos políticos y la ruptura ético-política llegó a su punto culminante en ese gobierno. La demanda de la población era un poco de racionalidad, una pizca de ética, pero nada de eso pudo dar Sánchez de Lozada. El distanciamiento entre partidos y sociedad, de todos los partidos de su coalición, fue la base de su desplome. Hablamos de partidos sin presencia en sindicatos, en vecinos, pueblos originarios, campesinos, empresarios, cívicos, prácticamente en nadie.
- Pero también la cultura política logra ayudar a dar explicaciones de fenómenos políticos. ¿Goni era un demócrata o un oligarca?, su formación norteamericana lo hizo demoliberal, por eso muchas de sus reformas progresistas como la participación popular; pero en él se impuso su historia anterior, su vida en Bolivia, por tanto, le ganó la lógica oligárquica de manejo señorial de sus relaciones interpersonales; hablamos del subconsciente del gamonalismo, que es totalmente opuesto a las lógicas democráticas.
- En él era más fuerte su señorialismo que su convicción liberal y democrática de respeto a sus funcionarios, a sus colegas, a sus socios políticos. Su entorno se relacionaba con él no de una manera horizontal, no en una relación de pares, sino en una articulación vertical, clásica del gamonalismo. Todo ello indujo a que se imponga en él una lógica autoritaria, que impere el dominio de la tozudez no proveniente de la razón, sino de una actitud oligárquica que, como sucede en la relación del señor con el súbdito, se refuerza por la actitud no democrática de este último.

### *c) Los últimos pasos para llegar al abismo*

- ¿Quién creía en el Presidente? ¿Quién creía en el gobierno? ¿Quién lo defendía? Nadie. Por supuesto que era difícil

cil que lo defiendan porque no hizo nada por quienes necesitaban mejorar sus condiciones de vida. Si alguien osaba defenderlo era por temor a otros, por miedo a que algunos radicalismos o fundamentalismos se apoderen del poder, pero no por confiar en Sánchez de Lozada, en su coalición o en su gobierno.

- La lógica autoritaria del Estado se impuso en su gobierno, su creencia exagerada en la represión lo marcó en la historia, trágica historia de quien aparecía como uno de los estadistas más importantes de estas décadas, pues ahora pocos lo recordarán por la participación popular y casi todos lo harán por los muertos de las jornadas de octubre, como también por los de febrero de 2003.
- Pero para abrir más el lente analítico, nadie apostó por el diálogo, por eso fracasó el reencuentro propiciado por la Iglesia Católica, que era un intento preventivo de evitar la violencia y los muertos; no lo hizo el gobierno, que no deseaba ceder mucho debido a sus dogmas y la tozudez presidencial, tampoco la oposición, política y sindical, que nunca se despojó de su radicalismo y de su apuesta por la hecatombe para sacar a Sánchez de Lozada del poder.
- Fue fácil empujar fuera de Palacio al Presidente porque su partido, el MNR, se convirtió en una organización de élite, totalmente desligada de la gente, ajena a la Revolución que hizo en 1952, inclusive distante de algunas reformas que hizo en la primera gestión de Sánchez de Lozada y poco dispuesto a la repartición de tierra. En fin, ese partido acabó siendo un círculo oligárquico más cercano a los núcleos de poder y a las inversiones internacionales, sin ninguna base social.
- El Presidente y su gobierno aparentemente gobernaron con un plan premeditado: avanzar al abismo, pues prácticamente todas sus medidas fueron desacertadas o inexistentes, o si había intención de aprobar alguna medida sensata siempre estuvo a destiempo de las necesidades y del *timing* aconsejado por la política. Muchos afirmaron que había llegado la hora de la ceguera gubernamental y eso

parece ser evidente. Buena parte de los pasos dados por Sánchez de Lozada fueron realizados en consulta con sus asesores americanos, los cuales hace mucho tiempo demostraron no tener la suficiente sensibilidad e instinto político para entender a este país, como tampoco suelen tenerlo los círculos íntimos, a veces familiares, que rodearon a muchos presidentes. Enseñanza para quien sea el que llegue a la presidencia.

- La inexistencia de gobierno, la ineficiencia de éste, la ausencia de coalición, el prebendalismo, la lógica clientelar, la tozudez y falta de decisión presidencial conducen a plantear que si algún acto de “sedición” hubo, ese fue del gobierno contra el gobierno, es más, de los partidos políticos de gobierno contra la democracia. La idea de sedición, de golpe de Estado del “narcoterrorismo” o del “anarcosindicalismo” es una ceguera adicional de la visión gubernamental, de Sánchez de Lozada y de la propia la embajada de EEUU, que no lograron entender lo que pasaba en el país.
- Si la idea anterior revela los problemas que llevaron a la caída de Sánchez de Lozada, no por ello se pueden dejar de plantear otros elementos colaterales, pero también importantes, por supuesto que los sectores radicales deseaban derrocar al Presidente y éste les ofrecía –con sus errores y mal gobierno– el camino expedito para que eso suceda; asimismo, quién puede olvidar algunos radicalismos y autoritarismos sindicales que obligaban a la gente a volcarse a las calles. Por otra parte, los *lobby* y actos de impulso a la radicalidad de la sociedad para que no se hable de vender gas por Chile también tuvieron su efecto para derrocar a Sánchez de Lozada. Asimismo, nunca se debe perder de vista que en Bolivia está presente el narcotráfico y a éste, donde sea que esté, le interesa la anomia, la falta de ley, el debilitamiento de la autoridad y de la institucionalidad; es difícil decir de manera concreta cómo opera, a quién apoya, en quiénes confía, pero que es un elemento necesario para el análisis, sin duda que lo es.

- Tampoco se debe descuidar las posiciones maximalistas de muchos movimientos sociales, de unos más que otros, y de los partidos-sindicatos de la oposición, en especial de aquellos que tienen códigos políticos que se acercan al fundamentalismo étnico, que tiene fuertes nexos de contacto con poblaciones urbanas como la ciudad de El Alto, todos ellos con posiciones de una radicalidad y autoritarismo que no condice con visiones democráticas. Hablamos de quienes después de la caída del gobierno se sienten con el poder necesario para amenazar la democracia y su institucionalidad, negando así la democracia.
- Pero si algo acabó al gobierno, si algo le dio la estocada final fue la matanza que ejecutó, pues no es admisible una democracia con tantos muertos; si de por sí ya había rebelión campesina, indígena y cocalera, y de otros sectores urbano-populares, esa matanza caló muy hondo en las clases medias, las cuales también salieron a las calles mostrando su acuerdo para que renuncie Sánchez de Lozada, algunos grupos lo hicieron porque desde su fuero íntimo y desde su ideología discrepaban con el Presidente; pero también hubo otros sectores que temían la radicalidad de las masas, la toma de las ciudades y el asalto de sus propias casas, en especial de La Paz, de modo que su temor también las orilló a concordar con quienes pedían la renuncia del Presidente. Así pues, las clases medias dieron el último empujón, al cual accedieron los militares porque vieron que la situación ya era insostenible
- Sin embargo, en el análisis de conjunto de lo sucedido en octubre es bueno plantear una prevención, ella expresa que las movilizaciones y la violencia estuvo concentrada en La Paz, en El Alto, en alguna medida en Oruro y Potosí, muy poco en Cochabamba; por supuesto, el grado de violencia de la sede de gobierno no tenía nada que ver con lo que acontecía en Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija e inclusive Chuquisaca. Entonces, no es malo perder de vista que la media luna, esa en la cual algunos de sus

departamentos quieren autonomía regional, no se movilizó como el occidente.

- Si se introduce más elementos analíticos, también es preciso recordar que en las elecciones de 2002 en esos lugares no ganaron ni el MAS ni el MIP, al contrario, tuvieron votación importante los partidos tradicionales y del neopopulismo, muchos de los cuales estaban en función de gobierno. Ya las elecciones generales de 2002 habían señalado una división muy fuerte del electorado, no comparable con las del pasado, pues ahora una votación en favor del MAS y del MIP era el anticipo de radicalidades contra el modelo político y económico que tenía veinte años de funcionamiento.
- La división electoral de 2002 era otra forma de mostrar las fracturas que existen en Bolivia. Si en abril y septiembre de 2000 se había mencionado la existencia de dos Bolivias, la rural y la urbana, la de los pobres y la de los ricos; en el año 2002 el voto mostró una fractura regional de mucha importancia, pues esa división se convirtió en una forma de manifestación de conductas políticas distintas que son las que ocurrieron en octubre de 2003. Y lo que es más importante, en el futuro esas fracturas darán lugar a la aparición o visualización de muchos problemas, por ejemplo, el retorno de la cuestión de la unidad nacional, problematizada por voces radicales que expresan la necesidad de autonomías regionales que responden a problemas profundos de un excesivo centralismo político y que, a la par, son una respuesta crítica a formas de entender la política que se han basado en códigos andino-céntricos que ya no son suficientes para comprender el país.

### **Nuevo gobierno en condiciones inéditas**

- Algo habrá hecho la democracia en esos veinte años para que, a pesar de tan tremenda crisis política y social como la de octubre, el país opte por una salida constitucional, pues

respetando la institucionalidad, la renuncia-derrocamiento de Sánchez de Lozada abrió paso a la sucesión de Carlos Mesa. Hace dos décadas, la salida hubiese sido un intento de toma del poder por las masas populares, aunque el camino más probable fuese la acción de un golpe de Estado militar. En octubre no sucedió eso, lo que no implica que estemos plenamente vacunados frente a esas erupciones.

- Pero si no hubo asonada popular, intento de masas de tomar el poder, se debe en buena medida a que algo de sentimiento democrático hay en la gente, algo de respeto por la institucionalidad, y en ese marco se debe tomar en cuenta la conducta del MAS que, a pesar de su radicalidad discursiva, fue un elemento nodal para habilitar la salida constitucional que acabó con el juramento de Carlos Mesa como presidente. Este es un elemento vital, pues es necesario evitar generalizaciones y penetrar de manera más fina en el análisis de los partidos o movimientos provistos de mayor radicalidad, pues si por un lado encontramos sectores que no se acercan a la democracia y que amenazan con el cierre del Congreso (COR de El Alto, COB), en cambio hay otros, incluido el MAS, que con dudas todavía entienden que deben seguir un camino democrático para su potenciamiento y conversión en opción viable de poder, que vaya por el camino de las urnas para acceder a éste.
- La revuelta popular echó a Sánchez de Lozada, pero no sólo a él, sino también a los partidos, primero a los de su coalición y a otros a quienes los ven como parte del anterior sistema de partidos, incluida ADN. Que no se engañen los acompañantes del MNR, que la furia popular fue también contra el MIR y NFR; para la percepción social, todos ellos son lo mismo y, en esa medida, la gente los quiere ver lejos. Por eso en el presente estamos ante una sensación de falta de partidos o de vacación de ellos, en especial de quienes cogobernaron con el MNR.
- Vivimos una situación inédita, un gobierno, un Presidente que no tiene un partido que lo apoye, que no posee una



bancada parlamentaria ni un diputado o senador que siga institucionalmente sus directrices; en una fase de odio de la gente a los partidos, de deslegitimación de éstos, cuando ellos no tienen todavía derecho a dar la cara ante la población, no hay duda de que esa orfandad es un capital en favor del presidente Mesa, pero nos da la impresión de que eso sólo tiene validez para el corto plazo, pues tenemos la percepción que poco a poco los partidos irán levantando la cabeza y no necesariamente para apoyar a quien ven como el símbolo de su hundimiento.

- Hemos planteado la situación inédita de que el Presidente no responde a ningún partido, que no posee bancada parlamentaria y que ése es un capital político en un momento de debilidad de los partidos, justamente por eso Carlos Mesa pudo nombrar a un gabinete que no refleja un cuoteo partidario, lo que no implica que no hayan militantes de algunos partidos. Es más, el Presidente cometió un desliz al plantear que haría un gabinete a-partidario, cuando en realidad lo que podría haber formulado era que deseaba conformar un equipo con la mejor gente del país, sea o no de un partido político, eso podría haberle eliminado las críticas que surgieron el momento de tomar juramento a sus colaboradores. Pero este es un tema importante pensando en el futuro, pues no se trata solamente de tener gabinetes a-partidarios, sino de colocar en ellos a la mejor gente de Bolivia, sea o no de algún partido político, máxime en una democracia en la cual no se pueden eliminar los derechos de quienes militan en los partidos ni satanizar a los militantes, pues curiosamente la salida para el país pasa por recuperar la política comprendida como búsqueda del interés general y la realización de servicio público.
- El gabinete nombrado, más allá de las competencias específicas de quienes lo conforman, dio un mensaje al país: no existía cuoteo partidario, eso mismo se extendió a las nominaciones de las prefecturas; la eliminación de esa práctica que hirió el sentimiento ciudadano era prácticamente

un sueño, una utopía buscada por una población que estaba cansada del manejo clientelar del poder. Hay que abrir los ojos ante este hecho, pues en pocos días se produjo una verdadera revolución de conductas en la nominación de las autoridades del Ejecutivo.

- El Presidente demostró al país que se podía actuar con transparencia en el nombramiento de autoridades, alejando el clientelismo, por tanto, dando una señal de ética que era la que esperaba al país. Pero simultáneamente la población se dio cuenta de que no sólo de honestidad se vive, sino lo que ahora espera es que esa señal ética sea acompañada por la demostración de eficiencia de ese gabinete y del propio Presidente, a quien se pide que tenga la capacidad de toma de decisiones para no reeditar la falta de gobierno del año y meses de la presidencia de Sánchez de Lozada.
- Por otra parte, si el gobierno pasado se caracterizó por la soberbia, la falta de comunicación con la gente, el de Mesa optó por el contacto directo con la población, lo cual le sirvió mucho para ganar apoyo y legitimidad, que es mucho más necesaria cuando no se posee el apoyo militante de los partidos políticos. Empero, una cosa es comunicación directa, diálogo franco y abierto, y otra distinta la posibilidad de exagerar el contacto directo que implique el peligro de caer en actitudes populistas que pueden debilitar su propio mandato, al extremo de convertir al Presidente en un prisionero de las masas, con lo cual se trabaría su administración.
- Aquí existe una línea muy fina de demarcación entre una y otra posición o conducta, la del diálogo franco o de la tentación populista; al país le interesa que el Presidente opte por la senda adecuada, máxime cuando sabemos que uno de los grandes adversarios del Presidente, del gobierno, y uno de los peligros más grandes para la nación es la grave crisis económica que atraviesa el país, pues el elevado déficit fiscal conduce a pensar que no es el momento de la mano abierta, de entrega fácil de recursos o de cobertura de demandas cuando poseemos un TGN perfora-

do, por el contrario, es la época de la austeridad y de compresión del gasto fiscal.

### **Situación inédita, pero los partidos existen**

- Es cierto, es una situación inédita de un gobierno sin partidos y sin bancada parlamentaria, pero los partidos existen, no han muerto y lo que es peor: están heridos y no miran con buenos ojos al gobierno del presidente Mesa, en especial los que cogobernaron con Sánchez de Lozada. Esos partidos ubican al Presidente como el símbolo de las ideas antipartido, lo que no necesariamente es cierto, pero esa es la percepción de las mencionadas organizaciones políticas, en esa medida es posible que no sean aliados de su gobierno o, peor todavía, que no faciliten la tarea gubernamental porque aún no han llegado los tiempos en que los partidos demuestren grandeza, que piensen primero en el país antes que en ellos mismos. En el corto plazo les conviene el silencio, pero poco a poco alzarán la cabeza no necesariamente para ser propositivos con el gobierno y el país.
- Nadie puede negar que los partidos están debilitados, no los quiere la población, pero eso no basta para decir que estén muertos. El reto para tener presencia en el país y volver a incidir en la voluntad de la gente sería la realización de una profunda autocrítica seguida de un proceso de democratización interna y de renovación de liderazgos, de institucionalización y de búsqueda de ideas que le puedan proveer al país de una visión de futuro. Pero lamentablemente hasta ahora los partidos no están en eso, menos aún sus líderes.
- Para muchos partidos parece que no hubiera sucedido nada, salvo que estén fuera del poder, por eso no se han dado a la tarea de reorganizarse bajo nuevos conceptos, con nuevas conductas, con la idea de la recuperación de la ética en la política. En la medida que no cumplan los de-

safíos que les puso la historia, influirán menos en la política nacional. La gravedad de este hecho es que no hay democracia sin partidos, la sociedad y la democracia necesita de ellos, pero no bajo el molde caudillista y prebendal al que habían llegado, sino se requieren partidos comprometidos con el país y no con el enriquecimiento ilícito de las máquinas partidarias.

- A pesar de su debilidad, insistimos, ellos son necesarios para la democracia, esto debe entenderlo muy bien ante todo el gobierno y también la sociedad; una de las claves para el gobierno y para una gestión exitosa del presidente Mesa radica en que éste debe tender todos los puentes posibles para poseer interlocución con los partidos, para otorgarles roles en este momento difícil de la democracia. Que no se engañe el gobierno, no puede avanzar solo, sin la compañía de los partidos; pero la actitud y conducta de éstos es clave para el futuro del país, entonces el gobierno debe realizar una ingeniería política muy profesional para tender los puentes con los partidos. Pero si bien eso es necesario, es diferente entender que se debe volver a las viejas relaciones con los partidos, no se trata de que el gobierno sea prisionero de los deseos, intereses y a veces chantajes de los partidos, sino de lo que hablamos es de tomarlos en consideración para que ellos actúen de manera propositiva con el país, eso vale tanto para los partidos tradicionales como para las nuevas fuerzas partidarias.

### **Mandato hasta el año 2007 y el Congreso**

- El gobierno del presidente Mesa nació lanzando un mensaje de buena voluntad, pero también de incertidumbre que tenía que ver con la temporalidad de su mandato, por lo menos esa sensación surgió a partir de su mensaje cuando asumió el poder; en ese momento habían demasiadas razones para reflexionar que su gobierno debía ser de tran-

- sición, él mismo propuso muchas veces la idea de transición, pero nunca se aclaró en qué consistía esto, en especial si tenía relación con la reducción de su mandato.
- Todavía hay quienes piensan que la mejor opción hubiese sido esa reducción del mandato para acceder a un régimen provisto de mayor legitimidad electoral, pero ellos mismos no logran explicar si esa violación a la Constitución, bajo condiciones en que muchos actores radicales quieren rebasar la institucionalidad democrática, hubiese sido aconsejable para un país que requiere dar signos de estabilidad política para comenzar a afrontar los retos de una crisis económica muy profunda que amenaza al sistema económico; crisis que por lo demás no puede ser atendida manteniendo los signos de la incertidumbre, sin saber cuánto durará el régimen. Nadie, ni empresarios ni menos aún la cooperación internacional, podría hacer una apuesta fuerte por el país si éste, a través de su gobierno, no aclara cuál es el horizonte de su mandato. En enero de 2004, en su mensaje presidencial, Carlos Mesa le dejó claro al país y a todos quienes lo miran desde fuera cuál es su voluntad, ella no es otra que acabar su mandato en el año 2007 para de ese modo respetar la Constitución y despejar la incertidumbre.
  - Pero hecho esto en el discurso, eso no implica que el camino hacia adelante sea muy fácil, lo inédito del gobierno sigue en pie, no tiene partidos a su lado y, por tanto, no tiene al Congreso de su parte. De modo que si, por un lado, se requiere una relación y sintonía fina con los partidos y evitar que éstos conspiren contra la estabilidad política del gobierno, es necesario ganarlos a la tarea de un esfuerzo conjunto. Eso mismo –y todavía escrito en mayúsculas– es lo que se precisa con el Congreso, pues es vital la relación que debe poseer el Ejecutivo con el Legislativo. Es imposible llegar hasta el año 2007 si el Congreso no es un protagonista esencial de los cambios que precisa el país; el Legislativo es uno de los poderes más importantes, por tanto, requiere respeto, consideración y roles activos de compañía con el

Ejecutivo para ayudar a realizar los cambios y transformaciones que necesita la nación.

- Actualmente, el Congreso está agazapado, desde la percepción de la gente está tan debilitado como los partidos que entraron en crisis con la salida de Sánchez de Lozada, pero a diferencia de éstos, tiene un poder mayúsculo, tanto para apostar por la positiva de mantener la estabilidad y apuntar por el cambio progresivo de país, o para actuar negativamente y socavar el poder del gobierno. El presidente Mesa y su gobierno dependen del Congreso, pero de manera inversa, un Congreso con tanta deslegitimación sólo puede ganar algo de legitimidad actuando en consonancia con el Ejecutivo, sin renunciar a su función de fiscalización, pero sí apuntando en el sentido correcto en el que se deben producir los cambios.
- Si sabemos que hay actores radicalizados que lo piden todo, cuando el gobierno no puede dar mucho por la crisis fiscal, cuidado que el descalabro venga por el lado del Congreso si éste asume posiciones populistas y más radicales que los actores sociales, dándoles todo cuando bien sabe que el Estado está quebrado económicamente. La pedagogía de la aprobación de los pedidos por la Universidad de El Alto tiene que ser tomada en cuenta, hablamos de su costo para el TGN. Cada cosa que apruebe el Legislativo atendiendo a demandas “populares” puede ser un arma de doble filo, ganar puntos para el Congreso, pero paralelamente convertirse en un proyectil que hiera la estabilidad del gobierno; pero –tómese en cuenta– también para perforar al propio Legislativo y quizás a toda la democracia.
- Si todo lo anterior puede ser hecho por el Congreso, la sensatez habla de la necesidad imprescindible de que el Ejecutivo tenga la mejor relación con él, no sólo por un criterio de naturaleza instrumental, sino para mantener la idea conceptual de la articulación del trabajo conjunto entre ellos, que no implica eliminar la independencia de poderes. Pero de nueva cuenta, en este tema no basta sólo la volun-

tad política, sino el trabajo político, cotidiano y profesional para armar este trabajo sintonizado; por aquí existe una brecha abierta y una tarea pendiente en la cual debe operar el gobierno con la máxima celeridad.

## **Gobierno débil y agenda difícil**

### *a) La orfandad del gobierno y crisis económica: tomar medidas*

- El gobierno del presidente Mesa nos muestra una extraordinaria paradoja, por un lado posee consistentemente, hasta ahora, un 82% de aceptación en la opinión pública, tanto así que tiene una elevadísima aceptación en El Alto; pero paralelamente se puede hablar de que es un gobierno débil, provisto de una gran orfandad, pues, ya lo hemos dicho, no posee un partido que lo apoye, no tiene una bancada parlamentaria, que por ahora quizás y para el cortísimo plazo sea bueno. Empero, en la otra orilla, en la de la sociedad, tampoco se puede aseverar que los actores sociales hiper radicalizados estén con él; por otra parte, está sentado junto a las amenazas regionales, muchas de las cuales poseen actitudes fundamentalistas equivalentes a las de los grupos étnicos de algunas provincias de La Paz. Aparentemente los empresarios lo apoyan, pero en realidad también le piden todo al Estado para sobrevivir, cuando éste se encuentra peleando por su sobrevivencia económica.
- Esa debilidad es captada por muchos grupos radicalizados que se han dado a la tarea de violar el Estado de Derecho, pues vivimos con la compañía de tomas de tierras, basta el argumento de que existen pobres para tomar tierras o para violar la propiedad privada; la situación es tan extrema que otros más radicales todavía quieren tomar el propio Congreso, violando de manera flagrante la Constitución y demostrando que no son para nada democráticos. En un inicio parecía que el gobierno era demasiado condescendiente con

esos actos radicales, solamente en enero de 2004 en el discurso presidencial hubo una toma de posición para mantener el Estado de Derecho y no dejar al país a expensas de los mencionados radicalismos, los más de los cuales se han acostumbrado a dar los plazos al gobierno para volver después a generar inestabilidad política, sin comprender las lecciones de la historia que expresan que cuando caen las democracias quienes más pierden son los pobres.

- Por su lado, la embajada de EEUU sigue presionando con el tema de la erradicación de coca excedentaria, cuando sabe que la coca tiene su partido, el MAS, con una fuerte bancada parlamentaria y además ese partido ha extendido su discurso a asuntos de un marcado antiimperialismo y nacionalismo que le gana adeptos no sólo entre los cocaleros, sino en muchos actores sociales, razones por las cuales hay que mirar el tema de la coca más con ojos de desarrollo alternativo que de violencia erradicadora. Bolivia necesita un trabajo profesional y *lobby* en los propios Estados Unidos, ante ese gobierno y los organismos internacionales para explicar bien la situación en la que nos encontramos y explicitar los peligros geopolíticos para la región si se nos deja de prestar ayuda; para estos efectos se requiere trabajo de funcionarios profesionales y confiables en EEUU, que manejen muy bien la política internacional, las ideas del gobierno y de la nación.
- Con lógicas no muy distantes a la embajada, pero motivadas por otras razones, están algunos organismos internacionales que siguen exigiendo cerrar el déficit fiscal sin entender bien las circunstancias difíciles de Bolivia. De todas maneras, no deja de haber algún grado de comprensión de los cooperantes respecto al estado en el que se encuentra el país para manejar su situación económica. Pero para el raciocinio boliviano y para el internacional, es necesario incorporar los datos de la geopolítica, pues si se deja caer a Bolivia, y más aún si es por movilizaciones sociales producto de la pobreza, ese elemento de ingobernabilidad tendrá efectos negativos de contagio en muchos países del área, en especial en aquellos que ya



- demuestran problemas de gobernabilidad, hablamos de Perú, Ecuador, Venezuela o Colombia.
- Todo esto implica que el gobierno tiene demasiadas dificultades políticas, está sentado sobre un polvorín; pero muchas veces la política es posible de ser domeñada cuando los datos de la economía son buenos, para tragedia del gobierno y de todo el país, hemos llegado al momento más difícil de la economía boliviana, a un déficit fiscal inmanejable, en palabras del Presidente, gastamos un 40% más de lo que recibimos y, por supuesto, esa es una situación insostenible.
  - Reconocido el problema, es la hora de actuar, demostrar desde adentro que se lo comprende, eso exige que el gobierno tome medidas que posiblemente bajen su grado de aceptación en la sociedad, pero es necesario que lo haga ahora porque después puede ser tarde. No sólo que el tiempo desgasta las popularidades, sino que también impide la toma de decisiones; si el gobierno quiere llegar a 2007 y si los bolivianos deseamos que se precautele la democracia, es necesario que esas acciones sean tomadas cuanto antes. Pero todos los bolivianos debemos contribuir a arreglar la situación fiscal y superar la crisis siendo corresponsables del momento, sin embargo, en esa corresponsabilidad tienen un papel de extraordinaria importancia los medios de comunicación, que no siempre han privilegiado el derecho a la información que posee el ciudadano, sino que muchas veces han caído en la trampa de poner por delante sus ideas, razones y hasta prejuicios, de tal modo que ha sido frecuente verlos echar más fuego a hogueras que ya estaban prendidas, sin reparar en los peligros de su acción.
  - Una cosa es intentar solucionar el déficit en busca de una tributación más sensata o sincerando la economía, en procura de no caer ininterrumpidamente en la trampa de los subsidios a los hidrocarburos, esos son temas de manejo de corto plazo que, claro está, tienen impacto en el mediano y largo plazo, todo eso puede venir por medio de una lógica fiscal para el manejo de la crisis. Nadie nie-

ga la importancia de actuar en esos campos, pero lo que requerimos de manera paralela es saber cómo vamos a mirar hacia adelante, ya no pensando sólo en los tributos, sino en la producción, las exportaciones y los ingresos que Bolivia puede generar para ser una nación viable.

- Todo lo anterior pone de nuevo sobre la mesa la cuestión de la visión de futuro, hablar de producir, con qué productividad y competitividad, y con el apoyo de qué actores; responder claramente cuál es la importancia de la exportación para nuestra viabilidad, asimilando la pedagogía del gas, nos referimos a la oportunidad perdida de la exportación a México y California, que nos enseña que Bolivia no es el centro del mundo ni la perla codiciada por todos los inversionistas privados internacionales, sino que simplemente es una nación más –por lo demás muy complicada y con alto riesgo país– que debe competir con otras para lograr atraer la inversión internacional y movilizar sus materias primas. A la vez se requiere comprender la importancia de la industrialización, pero sincerar el tema del gas postulando que esto sólo es posible como subproducto de la exportación. No nos ahogamos en el gas, se requiere pensar en el futuro de la manufactura, de la agroindustria de oriente, del desarrollo rural de occidente. En fin, a esos temas se les debe agregar muchos otros, no le podemos pedir a un gobierno que tiene apenas tres meses de estar instalado respuestas sobre todas esas cuestiones, pero sí le debemos pedir preocupación por esos temas que son nodales para el país. En este campo, los retos no están planteados solamente al Estado, sino a los empresarios, profesionales, intelectuales, productores y a todos los bolivianos, porque ya no podemos seguir ahogándonos en el torbellino del corto plazo.

### *b) La agenda difícil*

- El gobierno posee una agenda muy difícil y complicada para el futuro, y es mucho más compleja si reconocemos

su debilidad, por ello hay quienes discrepan con ella. Vale la pena preguntarse si el régimen se inventó esa agenda o si ella ya estaba escrita por la sociedad y también por buena parte del sistema político; para ser justos daría la impresión de que quien sea el que hubiese entrado a Palacio tendría que haber lidiado con los problemas que tiene al frente el gobierno del presidente Mesa, más todavía, tal vez no son retos solamente para un gobierno, sino problemas que en algún momento debía enfrentar todo el país. Ha llegado la hora, pero otra cosa es saber con cuánta madurez enfrentarán los bolivianos los desafíos que la historia les puso por delante, empero, en este camino tiene mucha importancia lo que haga o deje de hacer el gobierno.

- El tema de la tierra es ineludible, es el problema recurrente de toda la historia republicana y urge que sea atendido con eficiencia, pero sin que sea el pretexto para la violación del Estado de Derecho y evitando los maximalismos, que pueden trabar las soluciones viables. Por lo pronto es necesario reconocer que no toda la tierra que se reclama puede ser entregada ni toda la tierra en manos privadas está siendo utilizada de manera productiva. Si bien es cierto que la legislación no reconoce el latifundio, hay tierras en manos privadas que asumen prácticamente la figura de latifundio improductivo, ¿además quién puede cerrar los ojos a dotaciones que han sido ilícitas y con el favor de la mano abierta de muchos funcionarios de varios gobiernos? Así pues, este asunto es real y precisa soluciones.
- La reforma de la Ley de Hidrocarburos tampoco podía ser eludida, antes existía la percepción de que era intocable, había una suerte de dogma en torno al tema, basado en la idea de no modificar la seguridad jurídica que se debe dar a los inversores. Es necesario reconocer que todo puede ser modificado si las circunstancias lo exigen, pero siempre en acuerdo con los actores, sin la imposición de nadie y en un marco del desarrollo de la mutua conveniencia entre empresas y Estado. Aquí se precisa una ingeniería tan fina que permita

no ahuyentar a la inversión privada ni dejar al Estado sin recursos y sin posibilidades de existir; es preciso que los inversores internacionales entiendan la situación de Bolivia, así como es imprescindible que desde el lado del país, del gobierno y de los actores sociales no exista ningún maximalismo que, en lugar de avanzar, nos conduzca al abismo.

- Referéndum vinculante sobre el gas. La primera prevención radica en entender que la democracia es formas y reconocer que esta figura no está inscrita en la Constitución Política del Estado, razón por la cual es ineludible aprobar primero la Ley de Necesidad de la Reforma de la Constitución, de tal manera de incorporar al referéndum para que así sea realizado dentro de los marcos constitucionales. Pero ya en la materia concreta del referéndum sobre el gas, muchos se preguntan qué sentido tiene ahora hacerlo si es que el negocio de la exportación del gas a México y California ya se ha perdido; frente a esa opinión, es necesario dar respuestas mirando al futuro. Bolivia sigue teniendo una gran reserva de gas, que sólo puede activarse exportándola y paralelamente permitiendo la industrialización de una parte de ese hidrocarburo; entonces tiene sentido preguntar a la población qué hacer con esos recursos naturales, máxime cuando se sabe que hacia el futuro la demanda de ese energético seguirá subiendo. Pero de nueva cuenta es necesario introducir una prevención, ¿se podrá limitar el tema a preguntar si se debe o no exportar el recurso, cuando en realidad ya se lo exporta a otros países? Y la cuestión es más complicada aún, ¿se podrá desligar el punto del o de los puertos de exportación si el camino es vender al mercado exterior? Quizás buena parte de las dificultades se salve hablando de manera global de una política energética y no de una pregunta puntual que puede complicar la cuestión, pues bien sabemos que se trata de un tema que tiene demasiados elementos que deben ser comprimidos en una idea muy didáctica del problema, donde el aspecto central es la estrategia energética, su

- relación con el desarrollo y el beneficio que puede traer para los bolivianos.
- Por otra parte, se ha fijado fecha para la realización de ese referéndum, eso refleja que hay voluntad política para avanzar en su realización; pero aquí viene una prevención, muchas veces la fijación rígida de plazos y fechas es contraproducente, más todavía cuando se trata de temas tan conflictivos como el que tratamos. La primera impresión es que los tiempos son muy limitados, lo son sobre todo para lograr una vasta campaña informativa que al entregar la información veraz al ciudadano, al mostrar los distintos pros y contras del tema en su relación con el desarrollo nacional, evite que la población siga actuando sobre la base de prejuicios como lo ha hecho hasta el presente. Usualmente es mejor rectificar a tiempo que conducir las cosas a una mala salida.
  - La Asamblea Constituyente. Ya se ha dicho en este texto que a partir del año 2000, y con mucha más nitidez desde el momento de los resultados de las elecciones de junio de 2002, encontramos que el país se encuentra dividido en dos visiones sobre el futuro: una desde el ángulo de la democracia representativa y la economía de mercado, y otra que se acerca más al Estado empresario y a la democracia directa. Por otra parte, tenemos la fractura entre el mundo rural y el urbano, división a la cual se suma la existente entre los departamentos de la media luna, que exigen con más intensidad las autonomías regionales, frente a otros departamentos que, sin ser centralistas, no están en la lógica de esas autonomías, pero que en coincidencia con los otros departamentos expresan que es necesaria una descentralización más profunda del Estado.
  - Así pues, frente a esas fracturas es indudable que es necesario un nuevo pacto social, una renovada articulación entre Estado y sociedad para que se puedan tender puentes entre esas distintas visiones de país, se requiere que se conecten esas distintas propuestas, que dialoguen y lleguen a un

acuerdo que permita lograr avances políticos enmarcados en el logro de la unidad nacional en un Estado más descentralizado, así como más expresivo de la multiculturalidad y pluriétnicidad que existen en Bolivia. Nadie puede dudar de que es hora de la política, el avance de la democracia depende del involucramiento de la sociedad y de los partidos en el proceso del desarrollo de la Asamblea Constituyente, que no puede ser únicamente de la sociedad, como tampoco debe ser una propiedad de los partidos.

- Ningún país ha logrado milagros de sus constituyentes, entonces es necesario entrar en ese proceso evitando la explosión de expectativas, así como las radicalidades de todo tipo que pueden llevar a su fracaso. Su organización exige responsabilidad política y social, no puede ser obra sólo del Ejecutivo ni tampoco únicamente del Congreso; se precisa la suma de ambos, pero con la incorporación de la sociedad en su esquema de organización. Por otra parte, implica no desandar lo avanzado por la democracia, sino su profundización y mejora de su calidad, por eso desde el inicio es necesario despejar cualquier intento de corporativizar la idea de la Asamblea Constituyente, cuando más bien el reto es generar una mayor adquisición de ciudadanía con ese proceso.
- Pero la democracia también –ya lo dijimos– es formas, por ello la figura de Asamblea Constituyente debe ser incorporada en la Ley de Necesidad de la Reforma de la Constitución a ser aprobada por el Parlamento, para así respetar la legalidad e institucionalidad del Estado de Derecho. Ningún país que ha hecho Asamblea Constituyente la realizó de la noche a la mañana, requerimos captar las experiencias de todas esas naciones para no cometer el error de querer inventarlo todo cuando ya existe experiencia comparada en esa materia; seguramente de esas experiencias aprenderemos sus bondades y sus errores, pero ante todo entenderemos que debemos tomarnos un buen tiempo para definir su diseño, la forma de representación, las modali-

- dades de toma de decisiones, la temporalidad para poner en funcionamiento sus acuerdos. Cualquier intento de improvisación nos puede conducir al fracaso.
- Bolivia está en una etapa muy difícil de su historia, por lo pronto reina el temor y la incertidumbre; pero a la vez existe un momento de oportunidad para dar un salto que permita profundizar la democracia, mejorar su calidad, lograr el encuentro entre bolivianos, avanzar hacia la tolerancia entre distintos y definir un norte común, compartido, que para nada elimine la diversidad política, cultural y étnica, sino que le abra más y mejores condiciones de existencia. A su vez, por medio de la modificación del pacto social y del nuevo acuerdo Estado-sociedad se logre avanzar hacia un país que privilegie la equidad y aleje la discriminación, de ese modo se pueda enfrentar en mejores condiciones la pobreza. El reto está en manos de todos los bolivianos, si lo tomamos unidos podemos arribar a un buen puerto, en cambio, si caminamos por la ruta de la exacerbación de los radicalismos que dividen podremos repetir la historia de 1971 con la Asamblea Popular, así como la de 1985 con la UDP, momentos históricos en los cuales por el exceso de las exigencias de los sectores radicalizados perdimos oportunidades de avanzar. Ojalá que ahora no repitamos esas historias negativas, sino que tengamos capacidad para mirar y construir el futuro propositivamente.

La Paz, enero de 2004





# Referéndum y democracia

---

## Introducción

En el presente artículo trataremos de fijar cuál es el contexto político en el que se ubica la convocatoria a referéndum realizada por el Ejecutivo para el 18 de julio de 2004. Intentaremos leer sus aportes a la democracia, los obstáculos contra los cuales choca y, de manera breve, desbrozar cómo se están alineando los actores frente a ese evento que pretende fijar una línea de país en torno a la política energética de Bolivia.

## La llamada “agenda de octubre”

La denominada “agenda de octubre” se está convirtiendo en el *todo* de la política para algunos actores políticos y sociales que postulan que en octubre de 2003 se fijó todo lo que tiene que hacer este gobierno u otros, pues en ese momento la masa –movilizada en El Alto, La Paz y otros lugares del occidente boliviano, pero no en todo el país– habría tomado todas las decisiones políticas que deben marcar el futuro del

país. En cambio, para otros la “agenda de octubre” no tiene ninguna legitimidad por reflejar solamente ideas de minorías activas ubicadas exclusivamente en una región y lo único que sería en este instante es un instrumento de chantaje y de radicalidad política para orientar al gobierno hacia posiciones radicales que son las que algunos actores sociales desean abanderar desde sus sindicatos, gremios, algunas ONG, algunos medios de comunicación u otros espacios institucionales no necesariamente partidarios.

### **Antecedentes políticos del referéndum**

Para no caer en ninguno de esos extremos señalados antes, es necesario recordar algunos elementos políticos y sociales que preceden, inclusive, a la caída o renuncia del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Para comenzar, realizaremos un ingreso desde la política; de manera paulatina, pero creciente, la población fue advirtiendo que el modelo de democracia pactada que se instaló en Bolivia desde 1985 se fue deteriorando y envejeciendo, en especial porque la lógica del pacto no dio lugar solamente a garantizar la gobernabilidad instrumental, es decir, a proveer de mayoría parlamentaria a los gobiernos en el poder, sino que simultáneamente esa lógica de pactos generó la emergencia y desarrollo excesivo del clientelismo político y del patrimonialismo estatal, de tal manera que lo que comenzó a marcar la nueva democracia era un rasgo indeleble de prebendalismo que fue deslegitimando paulatinamente al sistema político, al sistema de partidos y a muchas instituciones de la democracia como el Legislativo y el Poder Judicial.

En efecto, poco a poco la democracia pactada se fue identificando con un cuoteo antiético y antiestético del poder, que lógicamente devino en un manejo estatal con muchos signos de corrupción, justamente por este hecho el sistema político se deslegitimó a pasos agigantados, los partidos fueron identificados con los instrumentos de manejo prebendal del poder, el

Parlamento fue ubicado como el espacio institucional donde se avalaba el manejo prebendal del Estado y el Ejecutivo, incluidas las prefecturas, fueron vistas como los lugares donde operaba de manera abierta el cuoteo político que devino en una ineficiencia estatal que contribuyó a incrementar la crisis económica y política que hoy vive el país.

Pero todo lo anterior no nació en octubre de 2003, sino que se desarrolló como proceso continuo desde que se inició la democracia pactada, está claro que en 2003 llegó a su punto culminante y seguramente inaguantable para la población. Ese comportamiento prebendal de los partidos contribuyó a que la población piense que las instituciones partidarias monopolizaron el poder para utilizarlo de manera clientelar, es decir, que lo que la gente llamó como “partidocracia” habría generado un modelo político-democrático marcado por el clientelismo y la corrupción, además, y fundamentalmente, por un signo de poca apertura a la población para que ésta pueda participar más en la política y en la toma de las definiciones en los temas que le interesan al país. Aquí comienzan a emerger criterios sobre las insuficiencias de la democracia representativa y surgen ideas diversas sobre la necesidad de desarrollar la democracia directa o, en su caso, para abrir espacios más amplios destinados a experimentar la democracia participativa sin negar la democracia de la representación.

Aquí hay que puntualizar dos elementos. Por un lado, muchos actores sociales y políticos hacen e hicieron críticas severas a la democracia boliviana por su falta de apertura y por eso mismo insistieron en abrir mayores espacios de participación política y social, todos quienes plantean eso pueden tener razón y de hecho la tienen en alguna medida, empero, lo que no se debe perder de vista simultáneamente es que esa democracia sometida a crítica, a pesar de todo, no dejó de abrir un camino procesual de mayor participación política de muchos actores sociales; no en vano en estos veinte años de democracia varios actores sociales emergentes lograron hacer partidos políticos, hablamos de migrantes recientes que se

agruparon en CONDEPA, sectores de la burguesía chola que se nuclearon en torno a UCS, los distintos katarismos también hicieron partidos, fuerzas regionales formaron organizaciones políticas como sucedió con NFR, los coccaleros se articularon en torno al MAS, indígenas de una parte de La Paz formaron el MIP. Esto quiere decir que, con todas sus limitaciones, el sistema político fue inclusivo, las reformas políticas favorecieron la inclusión política, sólo así se explican las bancadas parlamentarias indígenas existentes en nuestro Parlamento, sólo de esa manera se puede entender que la segunda fuerza electoral en 2002 haya sido el MAS y que este partido tenga posibilidades políticas en el futuro. Por otra parte, no es posible olvidar que la participación popular si algo hizo fue mirar al campo y democratizar la política en los espacios locales, además de empoderar a nuevos actores locales, prueba de ello es la alta cantidad de concejales indígenas que existen, así como la cantidad de consejeros departamentales de origen indígena y popular. Por tanto, no es falso que haya existido democratización política, así como también es evidente que todavía es necesario un proceso continuo de profundización de esa democracia dando más voz a los ciudadanos y no necesariamente a las corporaciones. Empero, junto con esa democratización política no hubo un avance simultáneo que amplíe la ciudadanía social y económica, al contrario, en Bolivia se dio la esquizofrenia de aumentar ciudadanía política en un marco de incremento de la inequidad y desigualdad económica.

Por otro lado, cuando Bolivia inicia su proceso democrático y comienza a edificar la democracia representativa hace dos décadas, no todos los actores se adscribían a esa idea o a ese proyecto. Los movimientos populares, los sindicatos, las izquierdas, las ONG tenían otro ideario proveniente de una cultura política antiestatal, es evidente que eran antidictatoriales, pero no por ello democráticas. Ellas soñaban con su propia dictadura (del proletariado), la que tendrá que oprimir a las élites, a los empresarios o a las burguesías. Entonces todos estos sectores no se sumaron con fe a la construcción de un pro-

yecto de democracia representativa; por el contrario, alejada la dictadura, ellos también se alejaron de la edificación democrática. En el presente, en estos años son ellos precisamente quienes, al momento de identificar las insuficiencias y limitaciones de la democracia que construyó Bolivia, al realizar su crítica a los partidos y al sistema político, no postulan la profundización de la democracia de la representación, sino que tratan de sustituirla por una democracia directa, de corte asambleísta, de matriz corporativa, donde domine la masa movilizada; es decir, vuelven a apelar a los modelos de dictaduras proletarias con los cuales habían soñado en el pasado. Estos grupos tratan de impulsar algo que no condice con la democracia representativa o más en general con la democracia, sino que pretenden desarrollar viejos modelos de democracia directa, muy conectados con ideas socialistas en las cuales siempre creyeron, por eso mismo estos sectores miran como insuficientes los caminos procesuales de enriquecimiento de la democracia que se dieron en los anteriores veinte años, así como los pasos que el país pretende dar en el presente. No hay duda de que en la orilla de muchos sectores sindicales radicales está rediviva la nostalgia del socialismo.

En la otra orilla, otros tratan de diseñar una nueva democracia directa, de corte étnico, pero de matriz corporativa y que no necesariamente enriquece la democracia, sino que la sustituye por formas corporativas que normalmente son de tipo autoritario. Al igual que los anteriores grupos, éstos miran como insuficientes las mejoras de la calidad democrática que se puedan operar dentro de modelos de democracia representativa enriquecidos con elementos participativos.

De todas formas, son todos estos movimientos políticos y sociales, cada cual con matices distintos, los que han puesto en el tapete de discusión el tema de la profundización de la democracia, de la mejora de la calidad de ésta, del impulso de instrumentos participativos que puedan enriquecer la democracia representativa sin que necesariamente ésta sustituya o elimine a la democracia de la representación. Las movilizacio-

nes en torno a esos temas fueron más que visibles en abril y septiembre de 2000, cuando los actores movilizados tenían en su agenda una repulsa a la “partidocracia”, al monopolio que poseían los partidos para la representación política; en esas movilizaciones sociales estaba muy presente la idea de enriquecer la democracia con elementos participativos. Las elecciones generales de 2002 muestran un resultado inequívoco, el país estaba dividido en dos visiones: por un lado, quienes votaron por partidos que creían más en la democracia representativa y en la lógica de mercado –sean esos partidos tradicionales o neopopulistas–; frente a aquellos otros que apostaban más por la democracia directa y por un retorno al Estado empresario. Esa división del voto también se expresaba en una división regional de visiones políticas, no en vano el propio octubre es más una cuestión occidental y andina que oriental o de algunos valles sureños.

Así que hay que descubrir en las insuficiencias de la democracia vivida en estas dos décadas los poros por donde fueron penetrando las ideas de la necesidad de enriquecer la democracia representativa con elementos de participación, no en balde en el año 2000, en los debates previos a la realización del Diálogo Nacional y en el evento mismo, ya eran explícitas las voces que solicitaban Asamblea Constituyente, iniciativa legislativa ciudadana, referéndum, revocatoria de mandato, desmonopolización partidaria; es más, en las discusiones previas a la aprobación de la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución estaban presentes esos mismos temas. Fueron los partidos, los líderes políticos que con cierto grado de conservadurismo no abrieron la posibilidad de insertar algunos de esos temas en las modificaciones a la Constitución.

Las movilizaciones de febrero de 2003 sacaron de nuevo a flote esos aspectos y queda claro que en octubre de ese mismo año los conflictos sociales y políticos, junto a todo lo que acompañó a la caída de Sánchez de Lozada, estaban marcados por una exigencia de mejora de la democracia, de incorporación de elementos participativos en el ordenamiento institucional;

es eso justamente lo que tuvo que hacer el Congreso al aprobar la modificación de la Constitución en el año 2004. Y si eso hizo el Legislativo, el Ejecutivo estaba en la obligación de avanzar en el camino de mejora de la calidad de la democracia, procediendo a abrir espacios para la realización del referéndum, en este caso sobre la política energética, dejando el camino expedito para la realización de la Asamblea Constituyente. Da la impresión de que quien sea el que hubiese llegado a la presidencia luego de octubre de 2003, Tuto Quiroga, Evo Morales o cualquier otro, hubiera tenido que avanzar hacia la realización de un referéndum. En este caso le tocó al presidente Mesa, que es quien lo ha convocado. Pero lo que queda como síntesis es que al país le corresponde ahora probar y enriquecer su democracia en un referéndum, no sólo probarla, sino que por medio de ese instrumento le toca el momento de profundizar la democracia. Parece que la historia le puso el reto a Bolivia, lo que discute ahora la nación es un paso adicional del proceso enriquecimiento de una democracia que comenzó a existir hace veinte años. Nada se fundó en octubre, sino que la caída de Sánchez de Lozada es solamente un momento, crucial es cierto, del proceso de construcción democrática de Bolivia y como se sabe, las construcciones no son lineales, pueden tener avances y retrocesos, en ese punto está ahora el país.

### **Antecedentes económicos del referéndum**

La historia de Bolivia hizo que coincidan dos procesos, la emergencia de la democracia representativa y el desarrollo del ajuste estructural o lo que se ha dado en denominar la instalación de un modelo económico de corte neoliberal, acompañado por un proceso de privatizaciones o de capitalizaciones de las que fueron empresas públicas del país. El proceso económico que se inicia con la dictación del Decreto Supremo 21060 es una modalidad clásica de acceso a una lógica liberal de manejo de la economía, en un momento en que en el mundo y

en toda América Latina soplaban vientos de liberalización económica, es más, en un instante en que el viejo Estado empresario boliviano estaba desgastado y no poseía capacidad para dar respuesta económica a los sectores sociales mayoritarios de la nación. El modelo económico de tipo de Estado empresario iniciado en 1952 con la Revolución nacional no había cumplido sus retos, no industrializó a Bolivia, no renovó su matriz productiva, no la modernizó tecnológicamente, no incorporó competitivamente al país en el mercado internacional, no disminuyó las diferencias entre el mundo urbano y rural, no generó la cantidad de empleos que precisaba la nación, no eliminó la pobreza o la disminuyó con mucha lentitud, no rompió las marginalidades sociales y políticas que prevalecieron durante muchas décadas.

El proceso liberal desarrollado desde 1985 tuvo una forma de *shock* económico, pero únicamente para efectos de parar la hiperinflación que había dejado el régimen de la UDP; fue también de *shock* la apertura de la economía boliviana a la libre importación, pero, en cambio, no hubo *shock* en el desafío de privatizar los núcleos de la economía. El gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) durante cuatro años no privatizó ni capitalizó YPFB; hay muchas hipótesis que ayudan a explicar por qué no lo hizo, están quienes plantean que su anterior adscripción al nacionalismo sólo le invitaba a respetar la propiedad estatal de los hidrocarburos, se dice que eso era lo único que le quedaba de su nacionalismo de 1952 y de la impronta de la guerra del Chaco, que marcó la lucha por el petróleo. Por otro lado, se ha planteado que en el presidente Paz Estenssoro había una razón más pragmática, más coyuntural, ella radicaba en el hecho de que la estabilidad económica desarrollada por la Nueva Política Económica (NPE) se basaba o estaba financiada por el impuesto estatal a la gasolina, por tanto, que el gobierno no quería eliminar ni sacar de dominio del Estado aquello que era lo único que le proveía de financiamiento para mantener la estabilidad económica lograda por su régimen. Es decir, Paz Estenssoro apostó a la hetero-



doxia y no al pleno neoliberalismo, pues abrió el país al comercio internacional, pero no privatizó la industria petrolera, que era el núcleo de donde se extraían los recursos para financiar al Estado.

Lo paradójico es que tampoco el siguiente gobierno, el de Jaime Paz Zamora (1989-1993), tomó la decisión de privatizar o capitalizar los hidrocarburos; esa dilación se explica porque su régimen no podía tomar una decisión tan difícil por no desgastarse, máxime cuando se recuerda que él llegó a la presidencia de la República luego de haber alcanzado apenas el tercer lugar en la votación nacional, de modo que fue investido en el poder gracias al cumplimiento de la legalidad de la Constitución, que admitía que un tercero en discordia pueda llegar a la presidencia, pero simultáneamente arribó al poder bajo la discusión de la legitimidad de su mandato. Al parecer, también Paz Zamora por razones pragmáticas, por no crearse a sí mismo presión política y por beneficiarse de los recursos de YPFB para seguir manteniendo la estabilidad económica no tomó el camino de la privatización. Hasta aquí lo que seguía Bolivia como modelo económico no era pleno neoliberalismo, como lo había afirmado discursivamente la Nueva Política Económica mediante el Decreto Supremo 21060, sino el país desarrollaba un régimen económico heterodoxo que tenía el discurso ideológico en favor de la liberalización, pero que de manera práctica vivía de los recursos estatales del petróleo recolectados mediante el impuesto a la gasolina, clave para mantener de la estabilidad macroeconómica.

Es únicamente Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), muy al final de su mandato, quien siguió el libreto del ajuste estructural y de la apuesta de los organismos internacionales que eran aliados del desarrollo de la NPE; en efecto, capitaliza YPFB y otras empresas estatales, además aprueba una nueva reforma de pensiones que actualmente es el elemento fundamental que explica el alto déficit fiscal que posee el Estado boliviano. Hasta la finalización del gobierno de Sánchez de Lozada se decía que el ajuste marchaba bien, que el crecimen-

to promedio del país era de aproximadamente un 4% anual, aunque no se precisaba que nuestra matriz de inserción internacional no había cambiado, como tampoco se reconocía que el Estado boliviano vivía del soporte del financiamiento internacional, no se reconocía que 50% de la inversión pública era financiada por organismos internacionales, así como no se ponía por delante un dato crucial: las exportaciones del país prácticamente no superaban las cifras reales a las cuales llegaron en 1980, época en la cual Bolivia había exportado 1.000 millones de dólares. Y claro está, ninguno de estos temas eran motivo de polémica, de debate o de relativización del nuevo modelo económico porque a éste se lo juzgaba por la estabilidad de las variables macro, si éstas estaban bien, entonces se concluía equivocadamente que Bolivia estaba bien. Lo que sucede es que en la época del ajuste estructural se fetichizó el logro de los equilibrios macroeconómicos sin dar una mirada de importancia y de preocupación a lo que sucedía con la matriz productiva, la productividad, la competitividad y con el reto de exportar.

Empero, en 1999, durante el régimen de Hugo Banzer se comienza a advertir que comenzaba la recesión económica o por lo menos la desaceleración de la economía, también en ese gobierno se inicia la comprensión de que Bolivia estaba cultivando un monstruo: un enorme déficit fiscal inmanejable que, en buena medida, se explicaba por los costos corrientes de las reformas estructurales de carácter económico que siguió el régimen anterior y a las cuales había apuntado el libreto del ajuste estructural.

En un ambiente de recesión económica iniciado en 1999, causado tanto por razones internas como externas, con la presencia de un elevado déficit fiscal, comienzan a surgir otros problemas. La pobreza disminuía si se la medía en términos de Necesidades Básicas Insatisfechas, pero se incrementaba si la medición era dada por medio del ingreso; paralelamente existía otro test más problemático, aumentaba el desempleo abierto y se producía una quiebra de un 30% de negocios informales, de modo que la informalidad agotaba su capacidad

de ser el colchón que aminore o atempere las crisis económicas acompañadas de más desempleo. Asimismo, se identificaba que se abría más la brecha económica y social entre el mundo urbano y el rural, así como simultáneamente se acrecentaba la desigualdad y empezaban a aparecer fenómenos preocupantes de marginalidad y segmentación, tanto económica como social.

Entonces no fue ninguna novedad que en abril y septiembre de 2000 se desarrollen movilizaciones no solamente contra el modelo político de democracia pactada, sino también contra lo que la gente veía como un modelo económico que no había disminuido la pobreza, no creaba empleo y, lo que es peor, aumentaba las diferencias entre pobres y ricos, así como acrecentaba la brecha entre el campo y la ciudad. De modo que en 2000 estaba muy claro que buena parte de los movimientos populares se manifestaron en contra del modelo neoliberal, cuestionaron los resultados de la capitalización-privatización de las empresas estatales, se enfrentaron contra una reforma de pensiones que generaba un déficit fiscal alarmante. Ya en ese entonces era usual oír el discurso de la necesidad de retorno del Estado empresario, de recuperación de los recursos hidrocarburíferos para el Estado o ya en esa época los más radicales empezaban a hablar, todavía tímidamente, de nacionalizaciones y todo el poder económico al Estado.

Paralelamente, después de las rebeliones sociales de abril y septiembre de 2000, se comenzó a discutir la posibilidad de exportación de gas a California pasando por puertos mexicanos, en este debate se empezó a identificar las posibilidades económicas que podrían brindar Chile y Perú como puertos de paso; pero las posiciones de los movimientos populares, en especial de los más radicales, se fueron aglutinando en contra de una opción chilena, claro está, con una campaña muy en favor de esta decisión propiciada por intereses peruanos, que deseaban construir su propio proyecto de exportación de gas a Estados Unidos. En parte, por eso el gobierno de Jorge Quiroga cuando concluyó su gestión en agosto de 2002 no pudo consumir esa operación, así como tampoco el gobierno de Sánchez

de Lozada logró finalizar acuerdos en ese tema durante el año y dos meses que estuvo en el poder, de modo que la exportación de gas quedó sin definición, pero muy bien agendada negativamente por las movilizaciones sociales de febrero y octubre de 2003, tanto así que esta última recibe el nombre de la “guerra del gas”.

La caída de Sánchez de Lozada no está marcada solamente por el tema del puerto por el cual debería exportarse el gas, sino también por la discusión de qué debería hacerse con el gas. Es decir que la temática de la política energética y las cuestiones referidas a qué hacer con el gas ya fueron el núcleo del derrocamiento de ese gobierno, por tanto, dejaron un tema pendiente de solución a cualquier gobierno que sucedería a Sánchez de Lozada. A ese Presidente los movimientos sociales radicalizados, no sin ciertos apoyos políticos encubiertos, lo acosaron con el tema de la exportación de gas por Chile. Se deseaba forzarlo a que tome la decisión de no exportar gas por ese país, pero en el camino la demanda de la no exportación fue cambiada por los propios grupos radicales que comenzaron a plantear otra cosa: la renuncia de Sánchez de Lozada. Y en efecto, así sucedió después de que ese gobierno reprimiera con fuerza y produciendo la muerte de 58 personas. La lección de este hecho es que los movimientos sociales radicales, cuyo núcleo es sindical, sacan una bandera para movilizar a la gente, pero en el camino la cambian siempre tratando de encaminar a las masas hacia objetivos más radicales, no necesariamente de tipo económico, sino de naturaleza política; es que aquí se recupera la memoria larga de los movimientos sindicales que intentan sustituir a los partidos para ser ellos mismos quienes logren objetivos políticos a través de la movilización, metas que probablemente no lograrían por medio del voto o de la consulta ciudadana.

Para la gente, el inicio coetáneo de la democracia representativa y del ajuste estructural hizo que la población los observe como un solo proceso, de tal manera que a la democracia se la juzgaba por su rendimiento económico y no por los

cambios políticos institucionales que haya podido hacer. Ya en el año 2000 la población, fundamentalmente muchos sectores populares, comenzó a enfatizar las limitaciones de la democracia representativa, razón por la cual apuntaba a modificar esa democracia de tal manera de introducirle elementos más participativos, es en ese contexto procesual que ya explicamos cómo se agenda el tema del referéndum.

Por otro lado, al identificar las falencias del modelo económico, al mostrar su incapacidad de lucha contra la pobreza y sus resultados reflejados en el incremento de la desigualdad e inequidades económicas, la propia población –ante todo los sectores populares radicalizados (sindicatos, juntas vecinales, centrales obreras y campesinas, ONG, entre otros)– comienza a visualizar y poner en la agenda al propio modelo de mercado, al neoliberalismo y la globalización; inicia la discusión sobre el rol del liberalismo en la economía, empieza a enfatizar la necesidad de cambio de modelo y demanda una acción más incisiva del Estado en la economía para agilizar el crecimiento, combatir la pobreza y generar equidad. Para esos sectores, los modelos político y económico nacieron prácticamente juntos y no les parecía un desaguisado que se mate dos pájaros de un tiro por medio de la realización de un referéndum –que implicaba más participación en el modelo político de democracia representativa– sobre la exportación de gas o la política energética que significaba alteración del modelo económico introduciendo más participación del Estado.

En ese punto se produjo la caída de Sánchez de Lozada, es con esas cartas marcadas por la historia, ante todo barajadas por sectores sociales radicalizados del occidente del país, que se toparía cualquiera que fuera su sucesor. Al presidente Carlos Mesa le tocó asumir el reto puesto por la historia, por esa llamada “agenda de octubre”, que en realidad es uno de los puntos culminantes de un proceso de radicalización sindical y política que problematizaba al modelo económico y político instalado hace dos décadas en el país; en esas arenas movedizas deberá moverse el nuevo Presidente del país.

## Contexto de la convocatoria a referéndum

La figura del referéndum existe en muchos países de América Latina, ha sido aplicada por muchos de ellos, inclusive en Bolivia se realizó un referéndum en 1931 en el marco de un gobierno anticonstitucional, en el contexto de una democracia calificada en la cual no votaban las mujeres y sólo podían sufragar quienes fueran alfabetos y además posean algo de peculio económico; el resultado fue que en esa ocasión solamente votaron 90 mil personas. Así que Bolivia lo único que hace es ponerse al día en la utilización de instrumentos políticos que le dan voz al ciudadano para enriquecer la democracia representativa. En cambio, lo que sí es específico es el momento en el que se da este fenómeno, pues se produce en medio de una articulación de dos crisis muy profundas: la económica y política, que deberían mover a cautela en el manejo de la discusión sobre el referéndum.

El referéndum convocado para el 18 de julio de 2004 es el primero que podría realizarse en el nuevo contexto democrático que vive el país. La figura fue aprobada en la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución, el año 2002, pero dentro de un contexto muy limitado de funcionamiento; solamente mediante la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, en febrero de 2004, se la aprueba dentro de un marco más general de operación, pero se lo hace en un Congreso que tuvo que atender o conceder a las movilizaciones de octubre, que condujeron a la caída de Sánchez de Lozada y a su sucesión constitucional por medio de la presidencia de Carlos Mesa. El Legislativo, que se encontraba y se encuentra en una situación de ilegitimidad alarmante, para no pronunciar su lejanía con la gente, para no hacer crecer la irritación popular contra el Congreso, tuvo que abrir espacio para el referéndum, así como dar cabida a la figura de la propia Asamblea Constituyente, que hace mucho tiempo no le era de su agrado, así como no convenía a los partidos tradicionales, incluidos algunos neopopulistas.

El referéndum de 2004 es convocado por el presidente Carlos Mesa, quien posee un gobierno inédito. Para comenzar, no pertenece a un partido político, no tiene organización partidaria, no posee una bancada parlamentaria en diputados ni en senadores, es más, no tiene siquiera un solo parlamentario que pueda seguir disciplinada, militante y partidariamente su agenda; es decir, no posee apoyo del Congreso, de ese Legislativo que en varias ocasiones dio muestras de trabar las iniciativas del Ejecutivo, no sólo las económicas, sino en concreto también la del referéndum, pues en dos ocasiones no respondió con celeridad –hasta mayo de 2004 no lo hizo– a promulgar una ley que reglamente el funcionamiento del referéndum, razón por la cual obligó al gobierno de Mesa a convocarlo mediante decreto supremo. Peor todavía, los partidos tradicionales y neopopulistas que cayeron con Sánchez de Lozada no desean apoyar a Mesa, pues ven en él a un posible adversario del sistema de partidos o temen que pueda dejar vía libre para el enjuiciamiento de un régimen que sólo en octubre de 2003 dio fin a la vida de 58 personas. Las Fuerzas Armadas institucionalmente dicen apoyarlo, pero no dejan de haber sectores pasivos y quizás otros que gustarían moverle el tapete. Por el lado de la Policía, dado el nivel de desinstitucionalización que posee, es casi una norma saber que ellos pueden jugar cualquier carta. La justicia boliviana no siempre es de fiar, por lo menos en estos tiempos no se sabe con precisión cuál es la agenda del Tribunal Constitucional, no se tiene certeza si juzga en justicia o si más bien es un elemento de apoyo a turbulencias que puedan contribuir a desestabilizar al gobierno, por lo menos esa duda ha quedado cuando en 2004 decidió mandar a la justicia ordinaria a los militares –que ya habían sido juzgados por la justicia militar– que estuvieron envueltos en asesinatos en las movilizaciones de febrero de 2003. Todavía está latente la pregunta que indaga si fallaron –extrañamente– en justicia, defendiendo derechos humanos, o si lo hicieron por presión, para ahondar la crisis política que vive el gobierno del presidente Mesa.

Asimismo, no posee apoyo de los corporativismos que siempre han manejado el país, no lo apoyan los empresarios que quisieran recibir favores del gobierno, pero no dar apoyo al régimen; no están con él los cívicos, que tienen su propia agenda radicalizada que apunta a las autonomías regionales justo en el momento cuando existen más problemas para la unidad nacional de Bolivia; no están con él las transnacionales, en especial las petroleras, que ven con temor las reformas que se puedan dar en la Ley de Hidrocarburos; no están de su lado los movimientos sindicales radicales y delirantes de la COB o de la COR de El Alto, como tampoco le brindan apoyo los sectores indígenas de fundamentalismo étnico como los movimientos liderados por Felipe Quispe.

En la orilla de los medios ya se ha comprobado en abril y septiembre de 2000, como también en febrero y octubre de 2003, o más en general en todos estos años de democracia, que ellos, que los más de ellos para ser precisos porque siempre hay excepciones, privilegian la denominada libertad de prensa, defienden el fuero de los periodistas y no la entrega de información al ciudadano; pero al hacerlo conducen a que prevalezca su comentario, su idea o prejuicio de los temas que se discuten y no el derecho de acceso a la información que poseen los ciudadanos para que éstos puedan opinar informadamente. En los medios se produce un extraño fenómeno, antes que ser intermediarios en la información, ellos pretenden convertirse en actores, pero en actores radicales que tratan de impulsar o promover una propuesta de la más alta radicalidad política y social, sin realizar un análisis previo del costo de sus incitaciones. Muchas veces con demasiada soltura e irresponsabilidad, varios comunicadores se han dado a la tarea de echar más gasolina a fuegos que ya se encuentran prendidos, actitud con la cual mueven la radicalidad de la gente. No se siente mesura en su opinión, no necesariamente apoyan a la democracia en la cual vivimos, sino que más bien apuestan a las radicalidades de las minorías activas, sin recordar que esas casi se los llevan por delante a los propios medios tanto en febrero como en oc-



tubre de 2003. Esos medios no necesitan ni deben estar con el Presidente, tampoco en su contra; su labor radica en informar, pero como se dedican a dar opiniones exaltadas sobre los temas de la agenda nacional, lo que hacen es emitir ideología y entrar en la línea de quienes quieren llevarse todo por delante, incluida la democracia.

En otro campo, en el político y cuasi sindical, se esperaba que el MAS entre en la línea de las radicalidades delirantes, sin embargo, este partido desde octubre hasta ahora ha demostrado muchas actualizaciones democráticas; primero, se convirtió en el garante de la sucesión constitucional y el arribo de Mesa a la presidencia; segundo, ese mismo partido ha dado viabilidad al gobierno actual, le ha brindado salidas y, en ciertos momentos, le ha otorgado apoyo; incluso el MAS se ha logrado diferenciar de la COB, de la COR como de la CSUTCB de modo tal que parece que le interesa más llegar a las municipales de diciembre de 2004, a la Asamblea Constituyente y a las elecciones de 2007 porque cree ser una opción de poder. Para el MAS uno de los peores negocios y escenarios sería desestabilizar a Mesa porque de esa manera pierde todo lo que ha acumulado hasta el presente. Empero, ese partido no es una taza de leche, hay en su interior muchos sectores que quisieran estar más cerca de las radicalidades que desean tumbar al gobierno y no seguir el camino procesual de apostar por el fortalecimiento partidario para alcanzar el poder por medios democráticos. Además, por un lado posee una modernización democrática en la política, en cambio, al juzgar la economía se advierte que todavía persiste en posiciones muchas veces excedidas de radicalidad o que tienen propuestas marcadas por la inviabilidad, como la que respecta a la nacionalización de los hidrocarburos.

Quiere decir que quien convoca al referéndum es un gobierno y un Presidente débiles; un gobierno que posee gabinete, pero aún no tiene un equipo de gobierno, prueba de eso son los constantes disensos dentro de su equipo ministerial, que hasta ahora ha dejado en el camino a tres ministros del

despacho de Minería e Hidrocarburos, o la falta de coherencia discursiva de sus funcionarios de alto rango, muchos de los cuales no se sabe si defienden a su gobierno o si poseen posiciones distintas. Pero aquí salta la gran paradoja, ese Presidente huérfano del apoyo de las minorías eficientes y de los corporativismos posee una aprobación de más de un 70% de la población, es decir, de los ciudadanos. Dentro de esa paradoja se moverá el futuro del referéndum, así como de las demás medidas que trate de implementar el gobierno de Carlos Mesa.

### **Significados democráticos del referéndum**

En estos veinte años de democracia ha sido central el rol de los partidos en la política y en las definiciones de las modificaciones del poder, pero ellos no han estado solos, sino que siempre tuvieron la compañía de algunas minorías activas, de muchos corporativismos, en especial de los de tipo empresarial así como de los cívicos, además de los medios de comunicación. No hay duda de que es más fuerte el peso de los corporativismos que el de los ciudadanos, lo que refleja las insuficiencias de nuestra democracia; en los últimos años a los corporativismos empresariales se han sumado otras minorías activas, muchas de ellas de tipo sindical, marcadas por una gran radicalidad, delirante en los casos de la COB, de la COR de El Alto y de la CSUTCB. Son todas minorías activas, unas de tipo conservador, otras provistas de una fuerte radicalidad, éstas se arrojan la representación de todos los bolivianos y por medio de sus comunicados, de sus asambleas, de sus marchas y bloqueos plantean que son las depositarias de la voluntad de la nación. La ciudadanía es débil, no se ha construido aún al ciudadano, que es reprimido por el bullicio de los corporativismos.

En ese marco, de cómo se define la política por medio de la acción de las minorías activas, se convoca al referéndum, a ése que lo solicitaron “las masas en las calles”, a ése que lo

pidió “el pueblo movilizado en octubre”; en este contexto se plantea la realización del referéndum que de manera conceptual y práctica no es otra cosa que ampliar la democracia, mejorar su calidad, avanzar a la existencia de mecanismos participativos que enriquezcan a una democracia representativa que se había anquilosado por una conducta poco recta de los partidos políticos, los cuales al administrar la democracia pactada la convirtieron en el sinónimo de la prebenda y de la corrupción, y que dieron lugar a que la política sea un campo casi exclusivo de los partidos.

El referéndum como método de avance de la democracia representativa con elementos de participación, de manera práctica, implica que no cuenta sólo la voz de los Solares, de los De la Cruz, de los Matkovic y que tampoco importa solamente la voz de los partidos, de esos que ahora están un poco agazapados sin atinar a realizar una fuerte crítica de sus organizaciones para que puedan explicar que buena parte de los problemas y la crisis política que atravesamos es hechura de ellos y no obra exclusiva de otros. El referéndum implica dar voz a la población para que defina temas que le interesan a la nación, dar voz y voto a los ciudadanos independientemente que sean analfabetos o no, dar opinión y voto a las mujeres, a los jóvenes mayores de 18 años, a indígenas, campesinos, cholos, élites y a todos sin excepción, tratándolos como iguales, pues cada voto cuenta tanto como el otro.

Se trata de generar voz ciudadana y no de ampliar el fortalecimiento de los corporativismos, se trata de que el ciudadano cuente y no solamente las minorías activas que suelen arrogarse el derecho de la representación del pueblo; el contenido del referéndum no implica el desarrollo del populismo de la fuerza de la masa, sino el despliegue de la conciencia ciudadana. En síntesis, esto implica el desarrollo del proceso democrático, hace más de veinte años se echó a las dictaduras, hace dos décadas que el poder ya no se define entre el intento del golpe de Estado de las FFAA o el deseo de insurrección popular de las masas; tenemos más de veinte años en los que la

titularidad del poder se define por medio del voto. Pero cuando una democracia se mide solamente porque ella hace elecciones, estamos hablando de una democracia mínima, que es lo que hemos tenido, con el agravante de todas las distorsiones de la democracia pactada; en cambio, al consultar al ciudadano se va más allá de esa democracia mínima, así sucede cuando institucionalmente se instalan mecanismos de participación que le otorguen voz y voto al ciudadano para que opine sobre aquellos temas que le interesan y que son de importancia para la nación.

Está claro que Bolivia se encuentra en un momento de importancia histórica, pues puede comenzar a utilizar instrumentos políticos que enriquezcan su democracia y mejoren su calidad, dando voz a los ciudadanos. El referéndum es trascendental, ya que es una prueba para ver si los bolivianos podemos dar un paso más en la democracia sin llegar a que el enfrentamiento niegue los avances democráticos, es un reto histórico que permitirá descubrir si podemos ser responsables administrando métodos de participación que los mismos bolivianos hemos solicitado. Es un referéndum no sólo en torno al tema del gas o de la política energética, es casi un referéndum sobre la democracia misma, sobre su viabilidad y sus posibilidades de profundización.

No es un referéndum en un momento cualquiera de la nación, al contrario, se da en medio de la peor crisis económica que vivimos en más de dos décadas, en medio de una situación en la que el Estado está económicamente quebrado, pues ni siquiera puede pagar los salarios del próximo mes. Se da en un contexto donde han aflorado muchos fundamentalismos étnicos que generan radicalidad y enfrentamientos, que cierran los ojos a la democracia e invocan a la violencia. Se produce en un marco de división de posiciones sobre el futuro del país, pues hay quienes apuestan por una visión de nación que es radicalmente enfrentada a la que tienen otros. Se da en medio de una situación de polarización regional que como nunca antes amenaza la integridad y la unidad de la nación, donde las demandas sensa-

tas y responsables de mayor descentralización frente a un Estado centralizado e ineficiente abren la exigencia de autonomías regionales, demandas justas, pero que en palabras radicales de algunas élites devienen en discursos también fundamentalistas que en vez de apoyar la democracia, la debilitan.

En ese marco se debe analizar la convocatoria a referéndum planteada por el Ejecutivo, apoyando su sentido democrático, impulsando a que sea un mecanismo de unión entre los bolivianos y no la excusa para la división y el desarrollo de radicalidades que no guardan relación con la profundización de la democracia.

### **Referéndum plebiscitario y heterodoxias**

El presidente Mesa comenzó su mandato en octubre de 2003, en su discurso de asunción al poder habló de la temporalidad de su mandato, eso generó incertidumbre, dudas sobre cuánto duraría su gobierno. En enero de 2004 despejó la incertidumbre inicial, postuló que gobernaría hasta 2007 según lo manda la Constitución Política del Estado, empero, no por ello desapareció la incertidumbre sobre el horizonte de su gobierno; en febrero de 2004 se habló de golpe de Estado, el rumor se diluyó. En mayo de 2004, como consecuencia de la decisión del Tribunal Constitucional de mandar a militares a la justicia ordinaria, se volvió a insistir en el tema del golpe de Estado, las FFAA plantearon que esa no es su voluntad. En resumen, no deja de desaparecer la incertidumbre y justamente para romperla se pone en escena el referéndum convocado por el Ejecutivo, el cual no sólo posee un contenido que se dirige a la toma de definiciones sobre la política energética del régimen, sino que simultáneamente su otro contenido –no explícito pero que salta a la vista– es la pregunta al soberano sobre si el presidente Mesa debe continuar gobernando o no; en esta medida, quiérase o no, las condiciones históricas condujeron a que el referéndum del 18 de

julio posea un contenido plebiscitario, no sólo de aceptación o rechazo a la política energética de Mesa, sino la opinión sobre su propia continuidad al mando del país. Y quizás Bolivia necesite también de esto para romper la incertidumbre que hace que el país esté pensando en horizontes temporales de dos meses y no en los retos de mediano plazo en los cuales debería estar preocupado por encarar los desafíos para sortear las crisis económica y política que debilitan la viabilidad de la nación.

Este referéndum está convocado por el Ejecutivo, la norma jurídica, aunque no esté plenamente reglamentada, se lo permite; es decir, goza del amparo de la ley, aunque cierto que hay quienes con buena intención institucional se apegan a excesivos formalismos jurídicos y exigen una ley reglamentaria aprobada por el Congreso, a la par, hay otros que ya no con buena intención se montan en el anterior argumento para descalificar a convocatoria del Ejecutivo y tocan la puerta del Tribunal Constitucional para impedir su realización. Como el fenómeno es nuevo, hay otros que reclaman por qué no se llamó a un referéndum previo para llegar a un consenso –como si fuera muy fácil hacerlo ante tanto radicalismo– sobre las preguntas, sin comprender que en las interrogantes lanzadas está la voluntad y posición del Ejecutivo, que puede ser aprobada o rechazada, para eso está el referéndum

Ya hemos postulado que la sola realización del referéndum le otorga cierto grado de heterodoxia al modelo político, éste no se queda anclado en la democracia mínima que radica sólo en el hecho de votar para elegir a los representantes, sino que por medio del referéndum se introduce elementos de democracia directa y participativa que pueden enriquecer a la democracia representativa. Por el otro lado, al leer las cinco preguntas, más allá de las dudas, imprecisiones o de que ellas sean muy largas, más allá de saber que no hay espacio para formular preguntas exactas que convenzan a todos, sabiendo que no existe la pregunta ideal, es preciso entrar al contenido global que está por detrás de ellas.

Para encarar ese reto es bueno postular que en veinte años de ajuste estructural se demostró que fue un error aceptar la lógica del Estado mínimo, que fue un desacierto pensar exclusivamente en los equilibrios macroeconómicos, que no fue la mejor idea que YPFB quede en situación residual cuando es por medio del algún acceso a los hidrocarburos que el país no habría generado un déficit fiscal tan enorme. Así como en general, fue erróneo cambiar de dogma, abandonar el del Estado empresario para adscribirse a otro, al dogma del mercado; la lectura analítica de estas dos décadas en Bolivia, el análisis de los modelos de mercado aplicados en América Latina, la lectura de “los felices noventa” en Estados Unidos, todos los test teóricos formulan que es un equívoco seguir religiosamente las normas del mercado; por el contrario, el avance conceptual postula que hay necesidad de una combinación inteligente entre Estado y mercado, además que este último no puede ser eludido, máxime en un época de globalización de la economía, cuando no es posible hablar de economía de autosubsistencia desconectada del comercio internacional.

Las preguntas del referéndum se orientan a rescatar grados de heterodoxia en la economía, no seguir a pie y juntillas el dogma del mercado, sino identificar funciones y competencias del Estado para que éste pueda impulsar un crecimiento que beneficie a los bolivianos. Pero los cambios conceptuales de la política pública, en especial los referidos al referéndum, no se dan sobre los libros o los textos teóricos, se producen más bien en marcos reales, en terrenos donde existe inversión extranjera, capitalizadas, donde hay petroleras que poseen su propio interés que no necesariamente coincide con el del país; en ese marco, de lo que se trata es de no tirar tanto la cuerda como para que se rompa la seguridad jurídica y se ahuyente a las petroleras, tampoco se debe permitir que las cosas queden tal como están, pues eso no ha favorecido a los bolivianos. El reto es incorporar la lógica de los equilibrios, ni cero Estado ni expulsión de las petroleras significa convivencia de ambos pensando en el bienestar de los bolivianos.

## Referéndum lejano y dificultad de enriquecer la democracia

A dos meses de su realización, el referéndum está lejos, hay demasiados actores sociales, en especial los sectores radicales, que creen que ha llegado la hora de las expropiaciones y de la revolución, han salido a las calles para negar lo que ellos mismos habían solicitado, ven problematizado su poder, pues intuyen que en lugar de ellos les llega a los ciudadanos la hora de decidir; como tienen demasiado que perder pueden cerrar los ojos a cualquier tipo de apoyo que aliente sus movilizaciones. Muchos corporativismos ligados a intereses privados están en contra de su realización, al igual que los sindicatos no desean que se les expropie su poder y, por otra parte, no creen en las heterodoxias de la economía, sino que desean apearse religiosamente a los dogmas del mercado que probadamente no han dado frutos. Hay fracciones de partidos políticos, pues las instituciones partidarias no están íntegras, sino tremendamente divididas; algunas de ellas están incómodas con la idea de que se efectúe, algunas preferirían cortar su realización, inclusive apostar por la caída del gobierno por entenderse a sí mismas como las herederas del poder; otras ven como un peligro el fortalecimiento eventual del gobierno, ya que esto conduciría a que se abran juicios contra quienes violaron derechos humanos; muchas fracciones partidarias no dejan de poseer cordones umbilicales con corporativismos y con intereses empresariales, por tanto, no desean entrar en la lógica del referéndum; además, en casi todos los partidos no siempre hubo apertura a la decisión ciudadana, pues siempre se ha pensado que el monopolio de las decisiones las deberían tener controladas los partidos. Y no cabe duda de que las aguas están movidas en el campo de las petroleras y, como todos sabemos, ellas poseen demasiado poder. Pero hay otros adversarios del fortalecimiento de la democracia, quizás no lo saben o no actúan conscientemente, pero sus actos tienen un efecto negativo sobre la posibilidad de que los ciudadanos tengan la palabra para decidir aquellos temas que le interesan



al país, esos son algunos de los comunicadores de discurso exaltado que en lugar de privilegiar la entrega de información al ciudadano prefieren hacer campaña en favor de sus ideas propias y de su ideología, que muchas veces es de una radicalidad alarmante que no va con los objetivos democráticos, hablamos de algunos comunicadores que usan la pantalla, el micrófono o la pluma para radicalizar a los actores sociales en busca de que éstos hagan la revolución que ellos desean hacer.

Cuando las derechas y las izquierdas –que aún existen a pesar del fin de las ideologías– se juntan, es posible que la desestabilización y la radicalidad estén combinadas con un solo objetivo: cortar la democracia y evitar su enriquecimiento. Ni la una ni la otra apuntan a profundizar la democracia, sino que se enfilan a defender objetivos corporativos que nunca fueron de provecho para las mayorías ni siquiera para los pobres. Cuando las derechas desestabilizan demuestran ineluctablemente que no tienen sensibilidad, que no piensan en los más, sino solamente en los muchos privilegios que han acumulado durante mucho tiempo; cuando las izquierdas de cuño sindical o de otro tipo se radicalizan y se entrelazan con la desestabilización propiciada por las derechas demuestran que no están pensando en favor de los pobres ni de los sectores populares, que son justamente quienes –durante toda la historia– han sufrido los excesos del autoritarismo. Aparentemente en esta coyuntura difícil para el país los extremos se han juntado quizás no de manera espontánea, sino más bien por impulso de quienes no se atreven a mirar el futuro con ojos de profundización de la democracia ni desean que el Estado tenga un rol mayor en la economía, sin llegar al extremo de la nostalgia del retorno al Estado empresario.

El viejo sistema de partidos se ha hundido, los partidos tradicionales y los neopopulistas están totalmente deslegitimados, pero no por eso están muertos, antes bien, muchos o parte de ellos –pues cada uno tiene sus severas divisiones internas– están agazapados sin alzar la cabeza, sin admitir que la crisis actual es en parte obra de sus equivocaciones y de su mala

conducta durante muchos gobiernos. La racionalidad de la sobrevivencia del sistema de partidos exigiría éstos se actualicen, se modernicen, institucionalicen y que tengan democratización interna, pero eso va contra muchos privilegios, contra cúpulas intocables que prefieren no virar hacia el futuro, sino que intentan con nostalgia recuperar sus anteriores poderes, sin darse cuenta de que eso perjudica a la democracia. Esos partidos políticos no se dan cuenta de que es necesaria su presencia propositiva en un acto que puede profundizar la democracia, en la medida en que se alejen de este proceso, es posible también que se distancien más de una población que de suyo ya está lejos de ellos; son esos partidos los que podrían inyectar algo de racionalidad a una política que está desbocada y que parece demostrar que sólo hay espacio para la irracionalidad o el suicidio colectivos.

Ese mirar hacia atrás también de algunas fracciones de partidos combina con quienes desde las extremas derechas e izquierdas intentan voltear a la democracia sin postular qué viene por delante, o quizás prefieren un autoritarismo que sustituya a una posibilidad de avance democrático. Buena parte de la democracia está en manos de los partidos, del Congreso, pero ellos no están asumiendo el reto de defenderla con fuerza, por el contrario, en muchas ocasiones sus actos se dirigen a hacerla trastabillar. A pesar de los equívocos de los partidos, intencionados o no, debemos reconocer que en democracia se precisa de ellos, es imprescindible el instrumento partidario para el desarrollo de una democracia, pero para que la calidad de ésta mejore se precisa partidos más modernos y democráticos, es por aquí donde están sus retos y no en la tarea de retroceder en la historia.

La historia puso en el tapete de discusión el enriquecimiento de la democracia representativa con elementos de democracia participativa, eso surgió como idea hace muchos años, desde abril y septiembre de 2000 se hizo mucho más evidente, y en octubre de 2003 se demostró que eso ya no se podía posergar. La Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución ya

contenía algunos de esos elementos, empero, después de octubre de 2003 estaba muy claro que todavía habían vacíos, por eso la nueva Constitución tuvo que ser complementada incluyendo otros instrumentos de democracia participativa como el referéndum y la Asamblea Constituyente; no es el presidente Mesa quien inventó los temas, sino que fueron muchos actores sociales y varias fuerzas políticas quienes las pusieron en el tapete de discusión y la calle convalidó esas demandas. Puede ser que a muchos no les gusten esos temas, que los consideren irrelevantes, poco eficientes o que en su idea excesivamente institucionalista de la democracia entiendan que hay que evitar que exista una participación ciudadana más directa en la decisión de los problemas de importancia para el país, en fin, esa es una forma de observar la democracia; esa posición es totalmente respetable, no obstante, en el momento histórico en el que estamos ya no se trata de subjetivismos, pues hoy esos temas ya son un hecho inevitable. A cualquiera que hubiera sucedido a Sánchez de Lozada le hubiese tocado el rol de echar a andar esos mecanismos participativos, a cualquiera al frente del poder se le habría puesto en las espaldas el peso de lidiar con un referéndum sobre la política energética. Quizás solamente un régimen autoritario pueda eludir esa temática y actuar por cuenta propia, sin oír ninguna voz ciudadana ni partidaria.

Por tanto, tampoco el tema del gas y de la política energética es una cuestión nacida de subjetivismos singulares, por el contrario, es un tema que atañe al país, a la mayoría de los ciudadanos, es una cuestión que importa a la nación, a esa que se olvidó y pospuso por mucho tiempo por sólo conjugar el ajuste estructural. Hoy el toca al ciudadano asumir varias responsabilidades; primero, dar la cara y asumir aquello por lo cual se había movilizado, es decir, que debe aprender a usar los mecanismos de una democracia participativa, pero hacerlo dentro de los marcos democráticos de respeto a la Constitución; segundo, le toca asumir el reto de profundizar la democracia con sus actos, con su asistencia a dar su opinión; tercero, tiene en su poder la decisión sobre una política energética respon-

sable, que entendiendo la honda crisis económica que vive el país sea un punto de partida para que Bolivia recupere las ideas de la producción (para mercado interno y externo) y de la exportación como las claves de la viabilidad de un país que hasta ahora sólo ha vivido de la cooperación internacional; cuarto, posee el reto de mostrar que el ciudadano existe y que su voz puede ser, en algunos momentos, más importante y sensata que los intereses particulares de muchas corporaciones que sólo atinan a mirar su interés particular o gremial. Si el ciudadano apunta a validar el referéndum, si se comporta con racionalidad, además le estará dando un mensaje adicional a los partidos, les estará diciendo que el país requiere nuevas actitudes, nuevos liderazgos, conductas más éticas. Y ante todo, les dirá a los partidos que es preciso poner por delante la democracia, el interés general, la visión de futuro para todos los bolivianos y no los intereses particulares que marcaron las conductas de los partidos durante dos décadas.

Sin embargo, conociendo la historia y sabiendo que las extremas derechas y extremas izquierdas se juntan como en 1971, año en el que lograron derrocar al gobierno de Juan José Torres cuando había una posibilidad de mejora de la situación en favor de los bolivianos; de la misma manera aconteció en 1985, cuando ellas mismas se unieron, echaron del poder a Siles Zuazo y como corolario tuvieron la aprobación del Decreto Supremo 21060. Con ese antecedente y sabiendo que las derechas y las izquierdas se volvieron a juntar, es necesario que los ciudadanos precautelen la democracia, pero dando un paso adelante, posibilitando que el proceso de profundización de la democracia se pueda alcanzar mediante la realización del referéndum.

La Paz, mayo de 2004

# Sistema político y sociedad



# Lógica corporativa o lógica ciudadana<sup>1</sup>

---

## Introducción

El texto *Condiciones y problemas de la representación política y capacidad de proyecto en los partidos políticos*, de Luis Tapia, es bastante denso, es rico en apuntar varios problemas de la democracia boliviana, contiene demasiados temas que son imposibles de comentar en detalle, empero, no por eso dejaremos de enunciar buena parte de los problemas que él sugiere en su trabajo.

Como es natural, en la interpretación de cualquier fenómeno el autor carga su subjetividad en los análisis que realiza, subjetividad más punto de vista pueden armar un escenario que no necesariamente observe la totalidad de los fenómenos que es necesario analizar para comprender problemas, por ejemplo, ligados a la representación o al desarrollo de la democracia boliviana en los últimos años; la pasión del autor que comentamos parece centrarse en detallar las deficiencias de la democracia, las insuficiencias de una representación por me-

---

1 Comentario al texto de Luis Tapia.

dio de partidos que se encuentran en una situación de descreimiento ciudadano, no obstante, aunque se comparta esa visión, habrá que aceptar que también existen otras miradas, otras subjetividades que apuntan a balancear las lecturas de la democracia boliviana, ópticas que, sin negar todos los problemas de déficit en la representación política, tengan simultáneamente la capacidad de posar sus ojos en aquello positivo que ha logrado nuestra democracia en estos años.<sup>2</sup> Esto implica que es posible encontrar visiones que traten de mirar simultáneamente los claros y oscuros de nuestra democracia y de la representación política que a ella corresponde. En el presente comentario intentaremos mirar esos dos lados de la representación y de la democracia que, no cabe duda, es el contexto básico para comprender los problemas de la representación.<sup>3</sup>

### La paradoja de la democratización

La primera paradoja dentro de la cual se sumerge el análisis de Tapia, y que es una de las marcas nacionales del proceso de democratización, se refiere a la siguiente dicotomía: por un lado, fueron los sectores populares, las organizaciones de trabajadores, los sindicatos y sus federaciones los que actuaron como actores fundamentales en el proceso de recuperación de la democracia, ya sea a fines de los años setenta o a inicios de los ochenta, sin la acción de ellos es imposible entender el alejamiento o debacle de las dictaduras. No hay duda alguna del papel central de esas fuerzas populares y de los movimientos sociales en la generación de primer paso de la democratización, siendo así, sería demasiado injusto no reconocer a esos

---

2 Sobre los déficit de representatividad en Bolivia, ver Gonzalo Rojas; Moira Zuazo, "Los problemas de representatividad del sistema democrático boliviano", en serie Debate Político, N° 1, La Paz, FES-ILDIS, 1996.

3 Sobre estos temas, consultar Roberto Laserna, *Productores de democracia*, Cochabamba, CERES-FACES, 1992. También Fernando Calderón; Roberto Laserna, *Paradojas de la modernidad*, La Paz, Fundación Milenio, 1994.



movimientos sociales el papel destacado que jugaron en la recuperación de la democracia y en la instalación de la piedra fundamental para construir la democracia representativa que hoy se desarrolla en el país.

Por otra parte, surge un elemento contradictorio: a la hora de la existencia de la democracia, al momento del inicio y desarrollo de la construcción de la democracia representativa en Bolivia, especialmente después de 1982, esos actores se diluyen, se alejan, pierden protagonismo; en su lugar aparecen los partidos, dando la impresión de que éstos expropiaban para sí la democracia reconquistada. Pero hasta ahí la paradoja, ¿qué pudo suceder para que solamente los partidos queden como los únicos protagonistas de la democracia representativa que se despliega y desarrolla desde 1982? ¿Hubo un acto maquiavélico, mal intencionado de los partidos de alejar y desplazar a los movimientos sociales de la democracia que éstos habían contribuido a conquistar? Al ensayar una respuesta se debería decir que tal vez esos movimientos o actores populares tenían capacidad de lucha antidictatorial, podían oponerse a las dictaduras y muchas veces vencerlas, arrinconarlas; pero a la hora de empujar la democracia representativa quedaban sin libreto, sin capacidad propositiva porque seguramente no era esa la democracia que buscaban ni la que deseaban construir. Su norte, su utopía era otra: la construcción de la democracia proletaria o, para decirlo con otras palabras, su ambición era la edificación de otra dictadura: la proletaria. Dentro de los contenidos que animaban las acciones de los movimientos sociales bolivianos no estaban presentes las ideas de una democracia liberal o representativa.

En efecto, los movimientos sociales tuvieron capacidad de lucha contra las dictaduras, ese era el contenido de su lucha *democrática*, pero su horizonte de construcción no era el referido a la democracia representativa, su utopía era más bien eliminar la denominada democracia burguesa para construir su Estado proletario, es decir, edificar algo diferente a lo que hoy se gesta en el país; pero paradójicamente, un algo no democrático, como eso que ellos habían ayudado a destruir. Sin embargo, el mundo

no avanzaba en el sentido de los sueños de los movimientos sociales, por el contrario, lo que se desplegaba a escala internacional era una casi universalización de la democracia representativa. Bolivia no podía ser la excepción, la fuerza de las condiciones externas y la propia dinámica interna condujeron al país a la construcción de una democracia representativa. Es aquí entonces donde se apartan los movimientos sociales de la acción de los partidos, pues los más de éstos, incluidos algunos de izquierda, apuestan por la democracia representativa y no por los sueños de los movimientos sociales. Además, buena parte de éstos poseía una organización y costumbres de funcionamiento corporativo, de ese carácter de corporaciones que se introdujo en las organizaciones desarrolladas como consecuencia del despliegue del Estado del 52 y, como es bien sabido, esa organización y contenidos corporativos distaban mucho de la formación de conceptos democrático-ciudadanos, que son los que deberían desplegarse con la democracia representativa, antes bien, cada corporación tenía contenidos internos que podían convertirla –pero no siempre– en democrática hacia adentro, pero en autoritaria hacia afuera, es decir, de respeto a sus miembros en su núcleo organizacional interno, pero de negación de los otros, de los que estaban ubicados fuera de la corporación.<sup>4</sup>

Así pues, quizás desde 1982, o con más precisión a partir de 1985, comienza un declive de las organizaciones sindicales que no acompañan –pues no era su interés– la construcción de la democracia representativa, no obstante, en ese mismo periodo surgen otros movimientos sociales, muchos de los cuales no necesariamente comparten la utopía del movimiento sindical, por tanto, varios de ellos pueden acompañar de manera

---

4 Sobre estos temas son clásicos los análisis que hace Jorge Lazarte sobre el comportamiento de la Central Obrera Boliviana (COB) o de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). Ver Jorge Lazarte, *Movimiento obrero y procesos políticos en Bolivia. Historia de la COB 1952-1987*, La Paz, ILDIS, 1988. También del mismo autor *Certezas e incertidumbres de la democracia*, 3 Vol., La Paz, Los Amigos del Libro, 1993.

pragmática el desarrollo de la democracia empujada por los partidos políticos.<sup>5</sup>

### **Lógica corporativa o lógica ciudadana**

Una de las grandes tensiones dentro de la cual se mueve no sólo el texto de Tapia, sino también muchas de las preocupaciones de varios sectores progresistas del país, es aquella que exige una presencia más intensa de los movimientos sociales en la construcción de la democracia, pero esa exigencia no deja de tener el sello de las anteriores formas de organización de los actores sociales que poseían códigos o modelos corporativos. La memoria histórica de participación en Bolivia tiene todavía una huella corporativa; para ser sujetos de algo, para ser oídos por el Estado, para ser interlocutores de otros actores se requiere poseer una forma de organización corporativa, sin este requisito el ciudadano no existe, es difícil que se asuma al ciudadano sin más, de manera independiente. A pesar que desde 1982 el país va engendrando una democracia representativa, no por ello se crean fuertes lógicas ciudadanas, sino que el peso del pasado, del corporativismo, es todavía muy fuerte en Bolivia.

Se puede acusar a Bolivia de poseer altos déficit democráticos, es obvio que esa acusación tiene fuertes evidencias de validez, pero no necesariamente la crítica debería apuntar a que esas deficiencias se deban única y exclusivamente a que las viejas representaciones corporativas, por ejemplo, los sindicatos, pierdan el rol central que poseían antes. Ver los déficit democráticos en Bolivia únicamente porque las viejas organizaciones populares bolivianas, de tipo corporativo, ya no son centrales en la política implicaría mirar a la sociedad de manera congelada, sin percibir los avances o, por lo menos, los cambios que han acontecido en ella.

---

5 Sobre el tema de la modificación de los actores sociales o la redefinición de la sociedad civil en estos años de desarrollo de la democracia representativa, ver Fernando Mayorga, "La sociedad civil en Bolivia", en la serie Debate Político, N° 9, La Paz, FES-ILDIS, 1999.

Uno de los retos del presente radica seguramente en la necesidad de impulsar una lógica ciudadana, pero sin renunciar a la exigencia de conformar sujetos colectivos, los cuales no necesariamente deben asumir formas corporativas. El desafío del presente es construir una democracia donde la institucionalidad se renueve, pero a la par los actores sociales se modifiquen, se diversifiquen; una democracia donde la construcción de nuevas esferas públicas permitan no sólo la presencia de partidos, sino de movimientos ciudadanos que edifiquen la democracia de lo público. Por otra parte, el surgimiento de nuevos actores sociales –quizás menos radicales que los sindicatos, tal vez menos adscritos a la ideología marxista de décadas anteriores– que en cierta medida desplazan a las viejas corporaciones del pasado no debe ser visto como una forma de negación de nuestra democracia, todo proceso de diversificación de actores no es algo que hiera la democracia, por el contrario, la enriquece. El despliegue de la pluralidad es también un signo básico de enriquecimiento democrático.

¿Será un problema que los partidos se fortalezcan en Bolivia? Quizás lo es si es que ellos se convierten en los únicos actores de la política, pero no lo será si es que paralelamente se empuja un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil, de organización de ésta, no siempre bajo códigos corporativos, sino con dimensiones que valoren y rescaten la presencia ciudadana. Asimismo, todavía no se conocen democracias avanzadas que operen sin la presencia de partidos, por ello es una necesidad el desarrollo y fortalecimiento de los partidos, pero también se precisa su modernización y democratización.

En el ámbito del desarrollo de una sociedad plural, con una diversificación de actores sociales, es cada vez más difícil exigir a un partido que exprese exclusivamente a un grupo organizado, únicamente a una identidad; en el pasado, bajo la óptica clasista de comprender la sociedad, ése era el reto partidario. Hoy la cuestión de la representación es más compleja, por un lado, el partido debe cubrir el desafío de representar a muchas y diversas identidades y, por otro, posee el reto de re-

presentar al ciudadano, a ese sujeto difuso que es el centro de la democracia.

Uno de los problemas más frecuentes en quienes analizan los conflictos de representación en Bolivia es que, remitiéndose a esta historia política, descubren que en el pasado la representación política estaba íntimamente ligada a la representación social, cuando menos así sucedía con el movimiento sindical que, no cabe duda, era una modalidad de representación social; pero debido al déficit de democracia representativa y por la debilidad de los partidos, el sindicato actuaba también cumpliendo funciones de representación política, máxime si recordamos que el sindicato se entendía sí mismo como partido político y como instrumento revolucionario. Hoy que se vinieron abajo los sindicatos y son más importantes los partidos no dejan de haber quienes rescatan el pasado con nostalgia, deseando que los movimientos sociales organizados, en especial los sindicatos (COB, FSTMB), sean hasta el presente la forma de representación política de las identidades populares. Pero la historia política contemporánea parece dificultar la reedición de eso que fue dominante en el pasado, por tanto, la representación política, con todas las deficiencias que poseen los partidos políticos en concreto, parece cargarse del lado partidario.

### **Participación popular, expansión de ciudadanía y desarrollo local**

Si algún proceso en Bolivia se dirige a romper lo que antes eran exclusivamente los códigos corporativos y centralistas que marcaron a nuestra política, ese es el de la participación popular,<sup>6</sup> que posee por lo menos cuatro bases a partir de las cuales se pudo desarrollar con más intensidad:

---

6 Sobre este tema, consultar Secretaría Nacional de Participación Popular, *El pulso de la democracia*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997. Gonzalo Rojas; Luis Verdesoto, *La participación popular como reforma política*, La Paz, Secretaría

*Primera*, el desarrollo de la propia democracia representativa y el alejamiento de regímenes dictatoriales; es sólo sobre esa base que la participación popular pudo desarrollar sus hipótesis societales de ampliación de la ciudadanía.

*Segunda*, el desarrollo cultural de la idea de la diversidad; proceso que fue empujado principalmente por los movimientos indígenas y campesinos, en especial a través de los katarismos, que impulsaron la defensa de la diversidad cultural y social; tanto es así que tales katarismos, antes que ser comprendidos como movimientos políticos o como partidos políticos, deberían ser leídos como fuertes movimientos culturales.<sup>7</sup> Pero lo impulsado por los katarismos no era algo exclusivamente endógeno, nacional, sino que, por el contrario, era un fenómeno que se desplegaba a escala universal, poniendo en el centro la idea de diversidad, no en vano todo el posmodernismo tiene fuertes ligazones con esas ideas.

*Tercera*, la participación ciudadana capta el rescate y desarrollo de municipalismo en Bolivia; recuérdese que durante mucho tiempo lo municipal se había convertido en un apéndice del gobierno central, pero desde 1985 las elecciones municipales construyeron otro espacio para el desarrollo de la democracia en Bolivia, proceso que llega tan lejos que en 1999 se puede decir que en lo local y municipal se están intentando construir nuevos liderazgos cuyo norte, previsto por ellos mismos, es el de convertirse en movimientos nacionales. Por lo menos en 1999 esos son los nortes y previsiones de Johnny Fernández (UCS); de Manfred Reyes Villa, de la Nue-

---

Nacional de Participación Popular, 1997. También Gonzalo Rojas (Ed.) *Participación popular: avances y obstáculos*, La Paz, Secretaría Nacional de Participación Popular, 1996.

7 Sobre este tema, consultar Xavier Albó, *¿Y de kataristas a MNRistas? La sorprendente y audaz alianza entre aymaras y neoliberales en Bolivia*, La Paz, CEDOIN-UNITAS, 1993. También Xavier Albó; Gonzalo Rojas; Esteban Ticona, *Votos y whipalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*, Cuaderno de Investigación N° 43, Bolivia, Fundación Milenio-CIPCA, 1995.

va Fuerza Republicana (NFR); y de Juan Del Granado, del Movimiento Sin Miedo (MSM).<sup>8</sup>

*Cuarta*, un elemento nodal es la evolución de la política y democracia a nivel internacional, hecho que colocó a la participación ciudadana como uno de los aspectos básicos del despliegue de la democracia. Ya sea entendida como elemento crucial de enriquecimiento de la democracia o comprendida como instrumento estatal de cooptación de los movimientos sociales, pero lo cierto es que la participación es un aspecto central de la democracia moderna, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.<sup>9</sup>

Por medio de la aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994, Bolivia ha vivido y vive aún un fuerte proceso de desarrollo de la democracia, en el cual las dinámicas más intensas provienen del mundo rural. La aprobación o extensión del municipio a lo territorial ha generado una fuerte actividad en el ámbito rural, que se puede sintetizar en un proceso muy activo de creación y desarrollo de ciudadanía. Además está claro que todas estas dinámicas no han sido totalmente expropiadas por los partidos, sino que realmente existe una dinámica de la sociedad misma que rebasa la actuación de los partidos; hay varios analistas que postulan que frente a la falta de credibilidad de los partidos y de las instituciones nacionales, como el Parlamento, la validez de la democracia estaría asentada en la legitimidad de las instituciones locales a las cuales la ciudadanía las mira como la forma del Estado más cercana y útil para ellos. Y está claro que en el plano local, en especial después de la aprobación de la participación popular, no sólo están presentes los códigos y actores corporativos del pasado, sino que a la vez emergen actores territoriales que tienen peso en la política local, máxime

---

8 Respecto a este tema, consultar Fernando Mayorga, *¿Hegemonías? Democracia representativa y liderazgos locales*, La Paz, PIEB, 1997.

9 Para complementar este tema, consultar Carlos Toranzo, "La pluralidad y diversidad de la participación", en *Las paradojas de la participación*, La Paz, Diakonía-Oxfam, 1999.

si ésta es comprendida como una esfera de solución de los problemas cotidianos de la gente.

De nueva cuenta, mirar a la democracia solamente con ojos de la valoración de las instituciones corporativas que representan a una sola identidad da como resultado nublar u oscurecer no sólo el análisis, sino tapar la visión de ese concreto mismo que es el desarrollo de la democracia en el espacio local-municipal, que ha explotado con gran fuerza en Bolivia.

## **La visión del texto**

### **Las limitaciones de la representación y de la democracia representativa**

Cada autor tiene el derecho de centrar sus fuegos en los fenómenos que más le interesen. Ya lo hemos dicho, Tapia se preocupa básicamente de los déficit de la representación partidaria y también de las limitaciones de la democracia representativa en Bolivia; este énfasis es meritorio, pues apunta a enriquecer la democracia y a evitar una mirada apologética de lo que ha sucedido en el país desde fines de los años setenta y, en especial, a partir de 1982. Esa preocupación es central para no adormilarnos con lo que ha conseguido la democracia, sino para mirar adelante, para precisar qué retos no se han cumplido. Pero además es imperioso hacer un buen balance entre los avances de los partidos y la situación de los movimientos sociales o de la reconfiguración de la sociedad que, dicho sea de paso, no es exactamente igual a aquella que fue construida por la Revolución de 1952.

Si es sana la intención de poner en el centro del análisis a los movimientos sociales, si se pretende visualizar la calidad de la democracia por medio del involucramiento de los actores sociales en ella, quizás sea preciso sintonizar esas dimensiones con el proceso de institucionalización de la propia de-



mocracia.<sup>10</sup> Articular movimientos sociales, situación de los partidos, cambio y modernización institucional, más impulso de la creación de ciudadanía generaría una visión más ponderada, quizás menos nostálgica de aquella Bolivia que vivía normalmente movilizada, con movimientos sociales siempre en estado de apronte para rebasar a un Estado al cual se quería desterrar.

Lo concreto de una democracia son también sus instituciones políticas y jurídicas, lo son sus partidos, su sistema político, el sistema electoral, la autoridad electoral, las costumbres de interrelacionamiento entre los actores políticos; inclusive lo concreto de una democracia es también la situación de su cultura política.<sup>11</sup> Es sobre este conjunto de estos elementos que se debería posar la mirada para dar una opinión sobre la democracia y no exclusivamente sobre la participación o no de los actores sociales en ella, menos aún juzgarla por el apego o desapego que tengan sobre la democracia las organizaciones sociales de carácter corporativo que marcaron con sus huellas la política del Estado del 52.

## La desafección por los partidos políticos

Un dato persistente en todas las encuestas de percepción política es aquel que expresa que la población tiene poco apego por los partidos políticos, que la sociedad duda de la representatividad del Parlamento y, claro está, de los partidos políticos. En general, en las más de las sociedades de América Latina, inclusive en varias de Europa, existe un proceso de decreimiento en los partidos políticos; las organizaciones partida-

---

10 Respecto a este tema, consultar René Mayorga, "La democracia o el desafío de la modernización política", en *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz, Club de Harvard de Bolivia, 1999.

11 Sobre la cultura democrática, consultar *Encuesta sobre valores democráticos*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 1999. También Mitchell Seligson, "La cultura política de la democracia boliviana", en la serie *Así piensan los bolivianos*, N° 60, La Paz, Encuestas y Estudios, 1999.

rias son las que peor legitimidad poseen ante la mirada de la población, sin embargo, y esta es otra paradoja, ello no implica necesaria e ineluctablemente que las democracias de las cuales forman parte estén en un grado terminal de crisis, tal y como querrían comprender quienes acuden a colocar en mayúsculas las cifras de falta de credibilidad de los partidos políticos.

En Bolivia nadie puede negar los datos de las encuestas, pero se precisa ser muy cauto al forzar las estadísticas para decir que el grado del déficit de representatividad de los partidos en el país llega a 90 ó 95%. Si leeríamos estos datos, utilizados por Tapia, con una frialdad aritmética y dando plena fe de ellos, por supuesto que tendríamos que aceptar que ellos reflejan el hundimiento de los partidos, su profunda crisis y un rechazo total de la población hacia ellos. Por lo pronto, para relativizar esas estadísticas sería bueno poner en escena otros hechos, por ejemplo, esos partidos a los que se critica poseen hoy una importancia que nunca tuvieron en el pasado, hoy en día es normal aceptar que ellos son los instrumentos para llegar al poder, sabiendo además que el mecanismo para definir la titularidad del poder es el sufragio, cuestión que en el pasado tampoco era algo aceptado de manera común por la población.

Así pues, es bueno plantear una suerte de paradoja en la sociedad boliviana de este decenio, por un lado, comenzó a entender y aceptar la importancia de los partidos como instrumentos de desarrollo de la democracia; pero, por otro, esa misma sociedad es ácida en su crítica sobre las conductas habituales de los partidos. La población está harta del patrimonialismo o del prebendalismo que desarrollan los partidos, no comparte la falta de democratización interna que poseen los partidos, no entiende cómo esas instituciones no pueden modernizarse; la gente rechaza que los partidos se hayan acostumbrado a ofrecer todo en las elecciones y no cumplir nada de su oferta cuando están en función de gobierno nacional o municipal. Pero toda esa crítica no quiere decir que la sociedad esté clamando por la desaparición de los partidos, que

sería el extremo al cual llegue un raciocinio que se basa en un dato: los partidos tienen un 90 ó 95% de déficit de representatividad.<sup>12</sup>

De todas formas, la intuición de la sociedad y el debate político que se abre respecto a la crisis o déficit de representación de los partidos conducen a una primera conclusión que parece tener consenso en los más de los análisis políticos y debates surgidos desde la sociedad: es necesario abrir la participación de la sociedad para que representantes de organizaciones de ésta puedan optar directamente a competir por cargos de representación política, sin necesidad de pasar por los partidos políticos como lo define hasta hoy la Constitución. Esto quiere decir que en la sociedad y en los partidos va madurando la idea de romper el “monopolio” que poseen los partidos para acceder a cargos de representación política, pero, repetimos, esta idea se refiere al plano local-municipal y no así a la esfera nacional. Es más, se cree que para esta última no sería necesaria esa modificación constitucional, pues ella podría conducir a problemas de inestabilidad y alta fragmentación política.<sup>13</sup>

### **El rescate de la representación corporativa**

Quiere decir que esa crítica y repudio a los partidos no está dirigida a su eliminación o sustitución por instituciones de corte corporativo en el plano nacional. No obstante, no deja de haber quienes piensan que las organizaciones corporativas son una alternativa a los partidos para representar directamente

---

12 Sobre el tema, ver Carlos Toranzo, “Los desafíos de la representación política”, en Opiniones y Análisis, N° 46, La Paz, Fundemos, 1999. También Juan Cristóbal Soruco, “¿Fundación o refundación de la política y lo político”, en el mismo texto de Fundemos.

13 Sobre el tema de la modificación constitucional, en especial privilegiando visiones desde la sociedad, consultar Ricardo Paz, “Reforma constitucional y participación ciudadana (una visión desde la sociedad civil)”, en la serie Debate Político, N° 9, La Paz, FES-ILDIS, 1999. También Gonzalo Rojas, “Participación ciudadana: desmonopolización partidaria”, en la serie Debate Político, N° 7, La Paz, FES-ILDIS, 1999.

a la sociedad; respetamos esas posturas, pero nuestra óptica no comparte ese modo de ver la realidad. Sin embargo, el alto descreimiento que poseen los partidos en Bolivia no debería conducirnos a mostrar una respuesta que sólo enseñe las fortalezas de los partidos respecto a un pasado en el cual eran débiles, sino más bien deberíamos internalizar que esa crítica no deja de ser un caldo de cultivo para el crecimiento de posiciones antipartido que, dependiendo de la evolución de los acontecimientos, podrían conducir a debilitar o intentar sustituir el sistema de partidos por mesías iluminados que, en general, devienen en negaciones de la propia democracia que pretendían discursivamente enriquecer o mejorar. Las experiencias de Perú y de Venezuela son ejemplos que se deben reflexionar en el país. No obstante, quienes deben pensar más en esos temas son nuestros partidos políticos, que están obligados a realizar una crítica más profunda de sus respectivas conductas, pues son éstas las que están conduciendo a amasar actitudes antipartido en el país. Hasta hoy, los partidos parecen no haber tomado conciencia de la crítica que se realiza sobre ellos, parecen no comprender que quienes colocan en más peligro a la democracia son ellos mismos al extender sus actitudes prebendales, patrimonialistas y clientelares. Aunque la crítica y la autocrítica no son costumbres nacionales, sin embargo, hoy en día son más necesarias que nunca y los partidos deberían tomar conciencia de esa necesidad.

Es evidente que la población posee una mirada crítica sobre la conducta de los partidos, pero ello no debería inducir a cerrar absolutamente los ojos respecto a los aportes que han hecho las organizaciones partidarias para edificar la democracia que hoy poseemos. En este campo, el trabajo de Tapia es demasiado parco, es más, da la impresión de que la visión del texto se inclina a pensar cómo podrían recuperar fuerza y posiciones en la política aquellas instituciones corporativas que representaban a los movimientos sociales, o el esfuerzo se dirige a tratar de desentrañar cuáles deberían ser los poros por los que las organizaciones de izquierda (o que representan

identidades sociales particulares de tipo popular) tengan que recuperar presencia en la política, en una política que no necesariamente se incorpore dentro de los parámetros de reforzamiento de la democracia representativa y de la lógica de creación de ciudadanía.

Se puede afirmar que la visión de Tapia es contestataria al sistema, como tal, se diferencia de la tendencia de homogeneización de apoyo a la democracia representativa que ha surgido en estos últimos veinte años. En efecto, si el proceso de construcción de la democracia representativa ha ido aparejado a un proceso de desarrollo y crecimiento del centrismo en la política, el mismo que tiende a eliminar los polos de la política, que se dirige a deprimir las visiones que enfrentaban a izquierdas y derechas, en efecto, si esa situación ha marcado la evolución de la política de estos veinte años, no por ello el autor que comentamos entiende que esa deba ser la única realidad que haya que aceptar, más bien intenta re-crear los conceptos de izquierda y derecha para saber quiénes están más cerca de qué posiciones y, claro está, él mismo toma partido analítico por quienes están más cerca de las izquierdas o por quienes se acercan más a los movimientos sociales.

De hecho, se podría decir que las preocupaciones de Tapia radican en ubicar qué espacios podrían cultivar los sectores progresistas para no ser deglutidos por el "institucionalismo" de la democracia representativa o para no dejar que exclusivamente los partidos "sistémicos" sean quienes monopolicen la representación política. Así pues, su análisis pretende reivindicar a las organizaciones políticas que se acerquen más a los movimientos sociales, ese sería el caso de la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP), que de manera expresa representa una identidad concreta, la de los cocaleros o del sindicalismo de éstos, la mencionada ASP se presenta bajo una envoltura doble: sindical y partidaria. Pero Tapia además no deja de tener cierta simpatía por Conciencia de Patria (CONDEPA), que no sólo representaría a algunos grupos de marginados, sino que expresaría algunos códigos culturales de

reforzamiento de la diversidad social. No obstante, para el caso de este último partido, el análisis no debería descuidar que CONDEPA no sólo es o “fue”<sup>14</sup> expresión de grupos marginados y de sus códigos culturales, sino que más allá de eso, fue también el intento de construcción de ciudadanía política de los migrantes recientes que llegaban a las ciudades, en especial de El Alto o de La Paz; quiere decir que CONDEPA es también inteligible por y a través del proceso de profundización de la democracia representativa y no debe ser leído como una negación de esa última. Lo paradójico para el caso de CONDEPA, siguiendo el hilo de las reflexiones del autor, consiste en que sí era capaz de expresar una identidad colectiva, pero en la medida en que lo hacía de la mejor manera posible, éstos, así representados, podrían entenderse a sí mismos como ciudadanos y no necesariamente quedar en ese partido. Por tanto, en cuanto ciudadanos, se les abriría el espacio para que busquen su representación en cualquier organización que no fuera CONDEPA.

A la vez, las pulsaciones de simpatía del autor se inclinan por los movimientos sociales mismos, muchas veces por su organización corporativa, la cual cree que debería tener derecho a poseer capacidad de representación política propia, con los mismos derechos que poseen los partidos políticos. Y, claro está, en el imaginario del autor está presente la idea de cómo recuperar en el presente a las izquierdas que en el pasado pensaban en la transformación social y política del país.

Pero más allá de los imaginarios del autor, lo que interesa de su reflexión es que plantea algunos problemas importantes, por un lado, si basta para efectos de la representación po-

---

14 Hablamos de que CONDEPA “fue” debido a que como consecuencia de la muerte de su líder Carlos Palenque, la práctica desaparición o uso partidario de sus medios de comunicación, la fuerte división entre sus sucesoras, las “comadres” Verónica, Mónica y Remedios, todo ello sumado al hundimiento electoral en las municipales de 1999, conducen a aseverar que es muy difícil la recuperación de ese partido. De nuevo se repite la historia en Bolivia: a los partidos excesivamente caudillistas les resulta muy difícil recuperarse de la muerte del caudillo.

lítica la existencia de los partidos sistémicos, es decir, de esos como MNR, MIR y ADN, que se han convertido en los pivotes del desarrollo de la democracia representativa, pero que jalan tras de su lógica a otras organizaciones partidarias que en sus inicios podían haber estado más cerca de algunos movimientos sociales, quizás ese sea el caso el caso de Unidad Cívica Solidaridad. En sus preguntas no dejan de haber respuestas, pues hay una carga afectiva hacia partidos no sistémicos, pero que paradójicamente refuerzan la democracia representativa, tales los casos de la ASP, CONDEPA y hasta podríamos decir del propio Movimiento Sin Miedo (MSM).

Es que tal vez un elemento que está fuera del análisis del autor es que si bien se puede hablar en Bolivia de partidos sistémicos, no por ello se puede decir que las organizaciones partidarias sean antisistémicas, más bien podría afirmarse que su única diferencia es que no son partidos tradicionales, pero al incorporarse al sistema político devienen en partidos sistémicos, al igual que las organizaciones tradicionales. Más todavía, los nuevos partidos son en mucho muy parecidos a los partidos antiguos, pues son tremendamente caudillistas, a veces poseen un dueño como son los casos de CONDEPA, UCS, NFR, Movimiento Bolivariano y no sabemos qué pasará con el Movimiento Sin Miedo.

Por ello, conscientes de que la mayoría de esos partidos asumió caracteres populistas, se puede decir que en el sistema político boliviano existen partidos tradicionales sistémicos y populismos sistémicos, pues estos últimos han reforzado el sistema político y de algún modo han volteado el tablero de la democracia.

### **La importancia de los movimientos sociales**

Por otro lado, Tapia indaga si no será posible la representación política directa de organizaciones y movimientos sociales, no importa con claves corporativas, aquí también está presente su respuesta, admite esa representación directa, ¿pero

en instituciones de la democracia representativa como el Parlamento?, ¿no será esa una involución democrática? Además comienza a indagar hasta dónde puede avanzar el descreimiento de los partidos que pueda conducir a la eliminación de la necesidad de éstos como instrumentos de la representación; empero, en las preguntas de este tipo no están presentes los escenarios a los que ello daría lugar, ¿una exclusiva presencia de movimientos sociales o de movimientos antipartido, negadores de la pluralidad partidaria, a la usanza peruana o venezolana, serían los corolarios de sus preguntas? Esta no es tarea explicitada por el autor, pero sí debe ser labor de quienes reflexionen sobre la democracia boliviana.

Más aún, la pregunta trascendental es aquella que indaga qué es representable, si lo es exclusivamente lo organizado o si es posible una representación de ese amorfo que se desarrolló con la democracia, que no es otra cosa que el ciudadano y la ciudadanía. En las propias preguntas se acerca o emerge una respuesta que no es del todo explícita, pero que se desparra en todo el texto, lo representable sería lo organizado y eso estaría más cerca de las representaciones corporativas o de clase que realizaban los partidos políticos años atrás, antes del advenimiento de la democracia representativa. Así pues, aquí existe un problema conceptual central que puede devenir en la idea de la representación sólo como un hecho corporativo, el cual entraría en problemas con la construcción de una democracia que desea fincarse en el desarrollo de la ciudadanía.

Asimismo, como consecuencia de su análisis sería posible establecer el siguiente tipo de extrapolación: el desarrollo de la ciudadanía estaría vaciando de sentido el carácter de representación que tienen los partidos, pues éstos, para ser verdaderos representantes de algo, deberían serlo de identidades concretas, específicas y particulares. Pero operar de este modo en el presente no daría viabilidad a los partidos, pues éstos tienen más bien el reto de intentar representar a actores sociales que son cada vez más diversos y plurales. Hoy en día es cada vez más difícil hablar de partidos de cla-



se, quizás la ASP de los coccaleros pueda estar cerca de esa idea, pero en general, en el mundo contemporáneo si los partidos desean ser viables no pueden acotar su esfuerzo de representación a una sola identidad, a una sola clase social, por el contrario, deben abrirse al intento de representar simultáneamente a una sociedad diversa y abigarrada, como es la boliviana, ecuatoriana o estadounidense.

Tal cual ya lo afirmamos y como consecuencia de una ampliación de la visión analítica del tema, se debe reiterar que el problema no debería circunscribirse a la necesidad de fortalecer los movimientos sociales, sino al reto simultáneo de lograr ese objetivo, pero paralelamente al fortalecimiento de los partidos y de las demás instituciones de la democracia representativa. El reto parece ser preciso: poseer actores y movimientos sociales más fuertes, no necesariamente corporativos, sino movimientos ciudadanos, pero junto a partidos más fuertes y democráticos. Nada de esto parecería posible porque cada quien sólo empuja una parte del todo, hay enamoramiento exclusivo de los movimientos sociales o se cree irreflexivamente sólo en los partidos, cuando la democracia está exigiendo el balance de esos dos elementos.

## **Temas fuera del análisis**

### **Comparación histórica e internacional**

Un análisis ponderado de los problemas de la representación política en Bolivia y del desarrollo de la democracia quizás debe seguir los consejos de la ciencia política, que impulsan siempre a efectuar comparaciones intertemporales e internacionales, pues la reflexión encerrada sólo en momentos puntuales y sin contacto con otras realidades no conduce a airear la reflexión y puede llevar a no observar con más amplitud los fenómenos analizados. Así pues, para dimensionar bien la representación política y observar la democracia boliviana,

creemos que es imperioso mirar cómo estaba el país hace dos décadas, cómo se entendía la democracia y la representación antes de 1982. Por otra parte, ya ubicados en el presente, es necesario mirar nuestro entorno, observar a la Argentina, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela o Paraguay. Como producto de esas miradas comparativas con certeza que tendremos una respuesta más precisa de lo que es positivo y negativo en la democracia boliviana.

Para ubicarnos en el tiempo, para dar una observación histórica es preciso decir que antes de 1982 Bolivia no tenía ni había creado una democracia representativa. La democracia liberal, censitaria de inicios de siglo hasta la Revolución nacional no podía ser comprendida como una democracia inclusiva que haya incorporado a la población a la lógica democrática; recuérdese que ni siquiera existía voto universal, pues las mujeres y campesinos no accedían a éste. Por otra parte, la "democracia" revolucionaria instalada luego de 1952, ya sea en su fase civil o en su ciclo militar, no construyó democracia representativa. En efecto, desde 1952 hasta 1982 (las fechas deben tomarse con cautela y cierto relativismo) Bolivia no generó un sistema multipartidario ni instituyó el sufragio como el mecanismo de definición de la titularidad del poder. Todos estos son los fenómenos nuevos que se despliegan desde 1982, de modo evidente Bolivia por primera vez genera una democracia representativa y éste es un avance en la vida política del país, aunque, claro está, existen muchos que querrían que la historia no hubiese transitado por esas vías, pues en Bolivia no se dio la revolución socialista ansiada por muchos, sino que lo que ocurrió es lo que hoy tenemos: una democracia representativa que es mejor que cualquiera de las dictaduras del pasado, pero que, evidentemente, no cumple todos los sueños de la gente ni elimina las carencias de los sectores mayoritarios del país.

Este proceso de construcción de la democracia representativa en Bolivia es algo crucial para la reflexión política y más allá de los juicios de valor que hagan al respecto, más

allá de la adscripción o rechazo a ella, lo cierto es que tratándose de un proceso real y concreto sería excesivo no tomarlo como elemento fundamental de los cambios que se produjeron en Bolivia en los últimos veinte años. Justamente por eso cualquier análisis de la política boliviana, ya sea que se centre en la representación política o en el desarrollo mismo de la democracia, no puede ni debe eludir esos procesos reales, una actitud que intente ignorarlos no sería un estudio ponderado de la realidad.

Pero no basta que Bolivia sea vista sólo desde su propio ombligo, es necesario observarla desde una perspectiva comparativa, analizarla en referencia, por ejemplo, a los países vecinos. En Perú se hundió el sistema de partidos, es cierto que posee estabilidad política, pero sus instituciones democráticas no operan bien, es más, ese es el caso paradigmático de situaciones de negación de competencias para las instituciones de la democracia en favor de un presidencialismo cuasi autoritario. Perú no es ilustración de la alternabilidad del poder, por el contrario, está cerca de la segunda reelección de Fujimori, después de modificar su Constitución a la medida del Presidente.

Venezuela se cansó de los partidos tradicionales, su propio electorado eligió la vía de un Presidente mesiánico que gobierna avalado por la ley, pero en un modelo de negación de los partidos, de modificación de la Constitución a la medida propia. Casos de poderes tan omnímodos como los del presidente Chávez no siempre han sido los que han devenido en el fortalecimiento de las democracias representativas. No porque a un régimen lo quiera toda la gente se puede insistir en que es democrático; más allá de Chávez, es bueno reflexionar en el fuerte apoyo de masas que poseía Hitler y muchos regímenes de países socialistas. No sabemos qué sucederá con el gobierno de Chávez, pero lo cierto es que se debe tener cautela en su juicio: no condenarlo por antidemocrático, ni ensalzarlo como el modelo de la democracia de masas. No se debe olvidar que la democracia además son instituciones y ellas están plenamente debilitadas en Venezuela.

La situación ecuatoriana no demuestra todavía la estabilización política que requiere un sistema político y de partidos, ese país tiene todavía fuertes limitaciones para lograr una política de pactos y de conformación de coaliciones que generen una gobernabilidad democrática y estable; más todavía, la fuerte lejanía política entre la costa y la sierra impide el desarrollo de la democracia ecuatoriana. La evolución política del Paraguay tampoco demuestra la enjundia de sus partidos ni la generación de estabilidad política que garantice su democracia. Colombia vive atormentada por la violencia, con una buena parte de su territorio en el cual el Estado no tiene llegada ni validez debido a la presencia de la guerrilla y de los paramilitares.

En fin, no por hacer el ejercicio referido al “mal de muchos y consuelo de tontos”, el resultado del análisis comparativo demuestra que el sistema de partidos boliviano, nuestro sistema político y la democracia han evolucionado de manera aceptable respecto a otras naciones. A pesar de todas las limitaciones, la democracia pactada desarrollada en Bolivia –que todos estamos forzados a reconocer, pero sin cerrar los ojos a los problemas ni caer en posiciones apologéticas– es un avance no sólo respecto a nuestra propia historia, sino en comparación con la evolución de los fenómenos políticos en otros países. De todas formas, el ejercicio de la crítica, que es necesario para mejorar nuestra democracia, no debería eludir ni ocultar los avances que han logrado nuestros partidos y la democracia boliviana. Insistir sólo en lo negativo a veces conduce a reeditar una cultura del pesimismo que nos hace mucho daño, pero simultáneamente, las miradas exclusivamente exististas y acrílicas podrían terminar haciéndole mal al desarrollo democrático.

### **Hacia nuevas costumbres políticas**

Si ya hemos afirmado que en el análisis de Tapia no se distingue bien el proceso de construcción de democracia representativa y el tránsito de la jerarquía de la representación

política hacia los partidos políticos, a pesar de la desafección que tenga la ciudadanía sobre éstos, debemos afirmar que tampoco repara ni brinda la importancia analítica que es menester a algo que es central en la política boliviana: la construcción de la democracia pactada.

Bolivia, hasta inicios de los setenta y con la instalación de la Asamblea Popular, desarrollaba un proceso político de crítica y superación del Estado (burgués), lo hacía inducida por las ideas marxistas y socialistas de construcción del Estado proletario, ideas a las cuales se plegaban los mineros, pocos sectores fabriles, el sindicalismo organizado, la COB y FSTMB, y algunos sectores de clases medias radicalizadas, en especial los estudiantes universitarios. Pero eso no significaba que la mayoría de la población haya estado tras de esa utopía, como tampoco lo estaba del desarrollo de una nueva y diferente democracia representativa. Estos eran los tiempos de un maximalismo político que se desarrolló con fuerza desde la construcción misma del Estado del 52 o incluso que se desplegó en la cultura política mucho antes de la misma revolución de abril.

La crítica social y política a la dictadura banzerista (1971-1978) tuvo un matiz que se diferencia de la política de los años anteriores a 1971, éste consiste en clamar por la vigencia de los derechos humanos y de la Constitución, por el reclamo de elecciones libres para escoger a los representantes del poder, curiosa demanda de un movimiento popular que nunca había creído en la lógica electoral de las urnas, que desconocía al voto como mecanismo para elegir a los titulares del poder. Esto implica que algo nuevo se estaba procesando en la sociedad en esos años. La crítica a los militares ya no se orientaba únicamente al intento de desarrollar una insurrección popular para construir un Estado socialista, aunque no dejaban de haber quienes estaban en esa línea o aquellos que buscaban a otros militares para generar un golpe de Estado “democrático” destinado a alejar a Banzer del poder; pero a pesar de esto, la crítica y movilización popular se dirigía a la obtención de objetivos democráticos. Esto es lo nuevo de la política en esos tiempos.

No en balde el alejamiento de Banzer tiene como dato inmediato la convocatoria a elecciones, que habían sido solicitadas por los movimientos sociales; pero en ese instante, en 1978, la sociedad boliviana y los propios partidos políticos descubren que no tenían preparación ni tradición para dirimir el poder por la vía del sufragio; ni tenían costumbre para ello, ni los partidos estaban preparados para ese proceso. Las organizaciones partidarias estaban todavía acostumbradas al golpe de Estado, a la insurrección de masas, a la preparación de actos subversivos contra quienes estuviesen en el poder. Por ello las elecciones de esa época no fueron transparentes, sino que convocaron a un gran fraude electoral, fueron el mecanismo al que Banzer apeló para prorrogarse en el poder por medio de la cara militar de Pereda Asbún.

Por todas esas limitaciones entre 1978 y 1982 se vivió un proceso de alta inestabilidad política, de gobiernos de pocos meses o pocas semanas, de intentos de sembrar lo nuevo, es decir, definir el poder por medio del voto, junto a los ensayos de utilizar los viejos códigos políticos para acceder al poder, nos referimos a los variados golpes de Estado de entonces. Esas son también las épocas de los empantanamientos que impedían la elección presidencial en el Congreso, años de imposibilidad de conformación de coaliciones e inclusive tiempos de sueño para crear sublevaciones populares para alcanzar el sueño socialista. Todos esos procesos están todavía fuertemente marcados por la cultura maximalista que se desarrolló durante varias décadas en el país, son años del todo o nada, de la lucha hasta las últimas consecuencias, épocas cuando nadie nunca reparó en ver si el otro podría tener la razón, años en los que el respeto por el otro por sus ideas no aparecían en la escena de la realidad.

No hay duda de que esos años de 1978 a 1982 y 1985 son demasiado complejos, pues en ellos se entremezclan códigos políticos diferentes, son tiempos en los que la sociedad intuye que debe avanzar hacia cierto tipo de democracia en la cual el sufragio sea importante, pero a la vez existen sectores de la

propia sociedad, partidos políticos o militares que creen todavía en las costumbres políticas autoritarias del pasado. El golpe de Natusch Busch en 1979 es un parteaguas de la política boliviana, pues como analiza René Zavaleta en sus *Masas en noviembre*, es en ese momento cuando se percibe en la sociedad boliviana –incluido el movimiento campesino– su adscripción a la idea democrática. El clamor por la vigencia de la Constitución, el reclamo por elecciones libres para nominar a los titulares del poder son la respuesta social al golpe de noviembre de 1979 y es evidente que esta forma de responder es totalmente distinta a la manera de reaccionar que se tenía frente a gobiernos autoritarios en el pasado; es que años atrás no se respondía a los gobiernos autoritarios blandiendo una idea democrática, sino afilando lanzas y organizando a la sociedad para destruir de modo violento a esas dictaduras, para imponer la dictadura propia (la proletaria).

Tan diferente es la nueva situación que podría decirse que a finales de la dictadura de Banzer había llegado la hora de los partidos, era el inicio de un proceso de definición del poder que debía pasar por las urnas y ya no solamente por el enfrentamiento entre Fuerzas Armadas y el sindicalismo boliviano; la modalidad de oposición ya no radicaba en la lucha entre los métodos del golpe de Estado y la insurrección popular, sino que ellos tendencialmente deberían dar paso a la elección en las urnas. Quizás porque el escenario se desarrollaba de esa manera, algunos sectores conservadores de la sociedad, que incluían a muchos empresarios y militares, optaron por la creación de un partido propio en 1979, hablamos de Acción Democrática Nacionalista (ADN); la organización de este partido implicaba otra vez la existencia de un código político doble, los empresarios no renunciaban a sus organizaciones corporativas como la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, pero a la vez elegían una representación política partidaria: ADN. Es que no hay duda de que los tiempos comenzaban a cambiar.

## La construcción de la democracia pactada: el pacto sociedad y sistema político

Ya se ha postulado que entre 1978 y 1980 Bolivia desarrolló una gimnasia electoral poco frecuente en su costumbre política, muchas elecciones presidenciales, ausencia de mayoría absoluta, traspaso al Parlamento de la decisión para elegir al primer mandatario y empantanamiento, surgimiento de nuevos golpes de Estado, de nuevo elecciones y reiterada incapacidad para conformar coaliciones. En general, la gimnasia se reducía a empantanamientos congresales y nuevos golpes de Estado. Ese fue el ambiente político hasta el golpe de García Meza en 1980 y el alejamiento de los militares del poder en octubre de 1982, dando paso al gobierno del presidente Hernán Siles Zuazo, que dos años antes había ganado las elecciones generales.

Los militares no lo sabían, García Meza menos aún, pero a fuerza de violencia, represión y arbitrariedad confirmaron las ideas democráticas de la población. La llegada de la UDP al poder sí puede entenderse como el momento del rescate o recuperación de la democracia; pero la salida de Hernán Siles Zuazo del gobierno marca el momento inicial de la democracia pactada en Bolivia. Hay una diferencia cualitativa en el carácter de la democracia que se opera en su ascensión al gobierno con relación a la democracia que surge en el instante de su alejamiento del poder.

Es conocido en Bolivia que el periodo de gobierno de la UDP entre 1982 y 1985 estuvo caracterizado por las dos más grandes crisis que vivió el país en las últimas décadas del siglo: por un lado, una severa crisis económica expresada en una hiperinflación que<sup>15</sup> llegó a un 22.000%; por otro, una profunda crisis política caracterizada por la anomia estatal, por la falta de norma, por la falta de credibilidad del Estado y sintetizada

---

15 La hiperinflación medida durante doce meses, desde agosto de 1984 hasta agosto de 1985, da la cifra de 22.000%; en tanto que la inflación de 1985 es superior a 8.000%.



en severos problemas de gobernabilidad, dado que el gobierno del presidente Siles Zuazo, más allá de sus errores de política económica, nunca pudo gobernar debido a que estuvo cercado por una mayoría parlamentaria que le era adversa.

La situación de crisis era tan profunda que el gobierno de Siles Zuazo estaba paralizado, la economía hundida, el Estado en el grado máximo de descreimiento. En el pasado, cuando los problemas llegaban a esos niveles de hundimiento tenían dos posibles salidas: o un golpe de Estado para la instauración de un nuevo gobierno, o el intento de desarrollar una insurrección popular para superar al Estado e intentar crear la utopía socialista. La cultura política que prevaleció hasta 1985 marcaba ese tipo de salidas para las crisis económicas unidas a una crisis política.

¿Pero qué le sucedió a Bolivia?, ¿por qué no siguió ese camino marcado por su cultura política cultivado a lo largo de su historia?, algo profundo debió acontecer para que siga otra vía. Y la ruta diferente significó que la población, la sociedad y el sistema político apostaron al unísono por la mantención de la democracia, aunque es bueno reconocerlo sin respetar plenamente el mandato constitucional. En efecto, de mutuo acuerdo, partidos y sociedad convinieron en recortar el mandato del presidente Siles Zuazo a un año, llamar de modo anticipado a elecciones libres para que otro gobierno se dé a la tarea de superar los traumas de la hiperinflación y de gobernabilidad que atormentaban al gobierno de la UDP. Para el nuevo régimen, sea cual fuese, estaba escrito ya el libreto que debía desarrollar en función gubernamental: superar la doble crisis, política y económica.

Ese pacto no escrito para mantener la democracia, pero de voluntades mancomunadas entre sociedad civil y partidos políticos, se constituye en la piedra fundamental o el inicio de lo que después se convino en llamar democracia pactada. Este acuerdo, esta forma de precautelar la democracia en 1985, cuando acabó el gobierno de Siles Zuazo fue algo cualitativamente distinto a la recuperación de la democracia de 1982, que la arran-

có de manos de los militares, quienes estaban acosados por la sociedad, por la opinión pública internacional, y por su profunda ilegitimidad y desprestigio, razones por las cuales se vieron forzados a entregar el poder a quien había ganado las elecciones en 1980. El acto de mantener la democracia, de desarrollo de la democracia representativa, no implicaba quitarla de manos de ninguna dictadura, sino salvarla de los problemas generados por la combinatoria de la crisis económica y política, implicaba salvarla de una cultura política que en el pasado no apostaba por precautelar la democracia, sino que se dirigía a su negación, ya sea por la vía del golpe de Estado o por el de la insurrección popular.

Así pues, en ese capítulo es importante ver también la acción de la sociedad, de la población, y no sólo de algunas organizaciones sociales de carácter corporativo en la fundación de la democracia representativa, que en su creación no sólo tuvo el impulso de los partidos políticos, sino que la propia sociedad estuvo presente y no sólo actuó con un código antidictatorial que era su tradicional cultura política, sino que lo hizo de manera diferente, propositiva, empujando el mantenimiento y profundización de la democracia. Es aquí donde se puede apuntar que surge la posibilidad de construir una cultura política distinta, que aleje el maximalismo y el desconocimiento del otro para instalar en su lugar una cultura de pactos y de acuerdos.

### **La democracia pactada: la lógica del pacto interpartidos**

Como era de esperar, la elección presidencial de 1985 no dio lugar a una mayoría absoluta, por tanto, la decisión de elegir Presidente pasó al Congreso. A diferencia del pasado inmediato y asimilando positivamente la experiencia anterior, los políticos no empantanaron el proceso y se eligió presidente a Víctor Paz Estenssoro. Más todavía, si en años inmediatamente anteriores los partidos no sabían conformar coaliciones, en 1985 lo hicieron; luego de la elección presidencial, MNR y ADN suscribieron el Pacto por la Democracia, primera coali-

ción gubernamental de la nueva democracia pactada que se comenzaba a desplegar en el país. Con base en esa coalición el nuevo régimen comenzaba a superar uno de los problemas que inmovilizó al gobierno de la UDP, de ese modo se iniciaba la construcción de gobernabilidad en Bolivia, cuando menos de la gobernabilidad instrumental, comprendida únicamente como mayoría parlamentaria que permita gobernar a un régimen.

En 1989 la conformación de coaliciones se reeditó con la suscripción del Acuerdo Patriótico entre el MIR y ADN, hecho que llevó al poder a Jaime Paz; en 1993 se ratificó la lógica de coaliciones con la firma del Pacto por la Gobernabilidad y la Esperanza ente MNR, UCS, MBL y MRTKL, que eligieron como presidente a Gonzalo Sánchez de Lozada. Por último, en 1997 ADN, MIR, UCS, CONDEPA y varios partidos pequeños firmaron el Acuerdo por Bolivia, eligiendo como presidente a Hugo Banzer. Así, cuatro capítulos de conformación de coaliciones están ratificando la costumbre del pacto político en Bolivia para elegir Presidente y garantizar gobernabilidad, cuando menos esa de carácter instrumental. La conformación de estos pactos entre los partidos políticos es la que usualmente ha conducido a los analistas a hablar de democracia pactada, sin poner en escena el primer acuerdo que se dio entre la sociedad y su sistema político para precautelar la democracia.

En el presente, no sólo los partidos saben que deben pactar entre sí, sino que también la sociedad, la población se ha ido acostumbrando a la idea de que eso debe suceder. En efecto, en el momento cuando el ciudadano vota, paralelamente está imaginando el tipo de pactos o coaliciones que desearía ver en escena, todo esto es más evidente en las últimas elecciones y no estaba en el libreto de la gente en 1985 o en 1989, años en los cuales los pactos que realizaron los partidos no dejaron de asombrar a la sociedad, o la condujeron a la molestia y al rechazo de lo que hacían los partidos porque esa gente sentía que su voto se negociaba de una manera que ellos rechazaban.

Pero para no dejar una visión demasiado estrecha de la democracia pactada, es bueno apuntar que ella, tomada como

acuerdos entre partidos, no sólo se dirige a elegir Presidente, conformar coalición de gobierno y garantizar mayoría parlamentaria; los pactos político-partidarios producidos en Bolivia han ido más lejos, han permitido formalizar acuerdos entre gobierno y oposición para hacer posible la profundización de la democracia.

En efecto, desde febrero de 1991 a julio de 1992 se firmó pactos entre gobierno y oposición con el objeto de profundizar la democracia; estos acuerdos permitieron la modernización institucional del país y realizar la reforma constitucional, nominar una Corte Nacional Electoral transparente, que impulsaron la descentralización, la reforma educativa, que implementaron la uninominalidad para la mitad de las diputaciones, que aprobaron la creación de la Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura; pactos que han incorporado la costumbre de los dos tercios en Congreso para la elección de autoridades en distintas áreas que interesan al país, incluida la Dirección Nacional de Aduanas, en 1999. Se trata de pactos que avanzaron mucho en el rediseño institucional del país, ellos se desarrollan en continuidad desde 1991 hasta 1999, periodo en el que se demuestra que gobierno y oposición pueden actuar juntos para impulsar modernizaciones institucionales de la democracia; pero tales pactos todavía no avanzan a tocar campos de la economía, que son los que está esperando la ciudadanía, pues en los niveles de vida es donde la gente siente sus problemas más acuciantes.

No observar todos estos matices del desarrollo de la democracia pactada implicaría no mirar lo concreto de la democracia del país. Por otra parte, aunque los partidos son tremendamente pragmáticos y suelen pactar fundamentalmente porque les interesa acceder al poder, eso no quita que simultáneamente se va alejando, poco a poco, la cultura de guerra que caracterizó al país. Hoy en día, a diferencia del pasado, se puede decir que ya existen ciertos marcos de tolerancia entre los actores sociales y entre los partidos políti-

cos.<sup>16</sup> De hecho, el país vive manejando pendularmente dos códigos políticos: uno que, según Fernando Calderón, es el de la democracia en las calles, ligado a la historia de maximalismo del país; otro, de acceso a la nueva cultura democrática de respeto al voto y a todas las instituciones que ha desarrollado Bolivia en estas últimas dos décadas.

### **Una democracia inclusiva con un sistema pluripartido moderado**

Algo que debe ser valorado en el desarrollo y construcción de la democracia representativa en Bolivia es la capacidad que tuvo nuestra democracia de ser inclusiva, de no excluir a quienes deseaban participar en ella. En efecto, el despliegue de la democracia implicó también el desarrollo o visualización de nuevos actores sociales, de indígenas, migrantes, de burguesía chola,<sup>17</sup> movimientos urbano-populares, cocaleros y otros. Los denominados nuevos actores sociales en Bolivia se adscribieron a la democracia, es más, impulsaron ellos mismos su conversión en actores políticos, de tal modo que edificaron sus propias representaciones políticas. Esa es la historia de construcción de CONDEPA, UCS, de los diversos katarismos, de la ASP; en ellos podemos observar a nuevos actores sociales, pero, claro está, cada organización no es ni fue la representación orgánica de un solo actor, de una sola identidad; además los actores sociales que se cobijaban tras esos partidos podían adscribirse también a otras organizaciones polí-

---

16 En la encuesta sobre valores democráticos encargada por la Corte Nacional Electoral, a la cual ya hicimos mención, se destaca que en Bolivia subsisten altos niveles de intolerancia, lo que no condice con un desarrollo democrático de la conducta de las personas. No obstante, aceptando esos datos, pero mirando horizontes históricos más amplios, no cabe duda de que en el presente el maximalismo y la lógica de guerra, o la lógica amigo-enemigo, ya no son los únicos patrones de comportamiento en el país.

17 Sobre la burguesía chola, consultar Carlos Toranzo, "Burguesía chola y señorialismo conflictuado", en Fernando Mayorga, *Max Fernández: la política del silencio*, La Paz, ILDIS, 1991.

ticas, de tal modo que en el agregado se observa su conversión o actuación como sujetos que despliegan su ciudadanía política, es decir, que deciden libremente por quién votar, a quién elegir o por quién inclinarse electoralmente.

Si los partidos mencionados se ligan o se acercan más a ciertos actores sociales, no sucede exactamente así con otras organizaciones más recientes que tienden a conformar partidos nuevos, por ejemplo, el Movimiento Sin Miedo o el Movimiento Bolivariano, de Cristina Corrales –que tuvo que alquilar la sigla de Vanguardia Revolucionaria 9 de Abril para presentarse a las elecciones municipales de 1999–, pues en el caso de estas últimas organizaciones podría decirse que ellas representan, más que a un actor, sentimientos o percepciones de la sociedad que existen en varios actores, clases, movimientos sociales o simplemente en la ciudadanía. En efecto, ellos representan sentimientos anticorrupción, pulsaciones antipartido, ideas de nuevos liderazgos, rechazo a los partidos tradicionales y a los viejos líderes; de modo que insistimos, los nuevos partidos –que no lo son todavía, pero que caminan a serlo– son expresiones transversales de varios grupos de actores que tienen un marcado sentimiento antipartido y antisistema político.

En la mayoría de los nuevos actores políticos, CONDEPA, UCS, NFR, ha existido una cercanía al resurgimiento de ideas o conductas populistas; pero, curiosamente, en un contexto que ya no es el del Estado empresario y/o benefactor que caracterizó a los viejos populismos correspondientes al Estado del 52.<sup>18</sup> Asimismo, curiosamente, en los nuevos intentos de formar partidos, como los casos del Movimiento Bolivariano o del MSM, también están visibles huellas que permiten afirmar que ellos, para acercarse a la gente, no dejan de utilizar códigos o simbologías populistas.

Pero ya sea mediante los casos de las primeras organizaciones políticas que vinieron a enriquecer el sistema de partidos (katarismos, CONDEPA, UCS, NFR) o en las más recientes

---

18 Sobre este tema, ver René Mayorga, *Antipolítica y neopopulismo*, La Paz, CEBEM, 1995.

(ASP, MSM, Movimiento Bolivariano) se observa como saldo neto lo siguiente: el derecho a la disidencia en Bolivia se fue desarrollando dentro del marco democrático, en efecto, aparentemente quien disiente, sea grupo social, grupo que amasa algunas ideas o grupos que se juntan para repudiar algo, todos lo hacen conformando otros partidos políticos; por tanto, su crítica no destruye el sistema democrático, sino más bien fortalece y pluraliza el sistema de partidos. Desde esa perspectiva se puede reafirmar que la democracia boliviana es inclusiva. Es más, la barrera electoral del 2% para mantener a los partidos dentro el sistema electoral parece haber sido apropiada; su elevación al 3% en 1999 no da la impresión de ser adecuada para la democracia que operó bien con la barrera del 2%.

El resultado de la operación de esos fenómenos políticos condujo a que Bolivia construya un sistema pluripartido de carácter moderado, donde unas cinco o seis organizaciones políticas concentran cerca de un 90% del electorado en las elecciones presidenciales. De hecho, durante el desarrollo de la democracia representativa se ha reducido el número de partidos, de tal manera que el ciudadano es el juez para juzgar qué partidos tendrán viabilidad y cuáles no.

De todas formas, no ha dejado de existir otro tipo de discrepancias respecto a la democracia, por ejemplo, de movimientos armados como la Comisión Néstor Paz Zamora o la presencia del grupo peruano Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) con algunos apoyos nacionales, pero la verdad es que estos grupos registraron poca densidad social como para tener importancia en el país. En cambio, sectores críticos de la democracia que tienen más importancia que estos grupos armados son los movimientos sindicales (COB, FSTMB, sindicalismo del magisterio, cocaleros), que no pierden su radicalidad ni su ácida crítica a la democracia, pero en un ambiente en el que disminuye sensiblemente su peso en la sociedad.

Sin embargo, más allá de esas voces, yendo más lejos de la organización de un cuestionamiento creado en torno a grupos específicos de tipo corporativo, lo cierto es que crecen posicio-

nes de crítica a la democracia que provienen de la población sin más, que emergen de ese algo nuevo que generó la democracia representativa: del ciudadano. Es este último el más cuestionador de la operación del sistema político, del sistema de partidos y, en general, de la democracia. Sobre este tipo de crítica y a dónde conduce ella todavía no existe mucho de análisis en el país, pero creemos que ese es un tema vital para observar el curso futuro de nuestra democracia.

## Algunas paradojas y temas pendientes

### Partidos autoritarios y generación de la democratización

Ya lo dijimos, pero es bueno reiterarlo, los partidos políticos son las instituciones más criticadas de la democracia, aunque ellos están en un momento de una importancia que no tuvieron nunca antes en la historia de Bolivia. Qué duda cabe de que ellos fueron piezas clave para el desarrollo de la democratización en Bolivia, pero curiosa y paradójicamente, los partidos no han podido democratizarse internamente, no han modernizado sus estructuras institucionales, aún dependen en exceso de sus caudillos; pocos partidos como el MNR han tenido un proceso relativamente tranquilo de cambio de mando, de Víctor Paz Estenssoro a Gonzalo Sánchez de Lozada. Pero sería excesivo decir que no pasa nada en ellos, pues algunos partidos han sentido el problema de la democratización y han organizado sus *primarias* para nominar a sus mandos intermedios, procesos no plenamente transparentes, que no necesariamente llegan hasta el caudillo, pero que ya son un síntoma de que algunos sectores de militantes o de dirigentes dentro de cada partido toman en cuenta como un problema la falta de democratización. Sin embargo, la gran paradoja subsiste, partidos profundamente autoritarios fueron los que impulsaron la democratización en Bolivia. ¿Será que no es imprescindible que los partidos se democratizen para profundizar más aún nuestra democracia?



Otra paradoja que convive con la anterior es aquella que muestra la exigencia de la sociedad para que los partidos se democraticen, pero de una sociedad que todavía se parece a los partidos, es decir, que es profundamente autoritaria, pues de modo global el conjunto de instituciones del país lo son: la escuela, las Fuerzas Armadas, la propia Iglesia, la familia, la empresa, la administración pública, el sindicato son intensamente autoritarios; quieren partidos democráticos cuando ellos no se esfuerzan por serlo.

Esa sociedad que critica el prebendalismo, patrimonialismo y clientelismo de los partidos paradójicamente se relaciona clientelaramente con éstos; en efecto, buena parte de la población ve a los partidos como el instrumento para recibir un favor, sea prebendal o no. Todo esto no puede conducir al fácil expediente de decir que si la sociedad no es democrática, entonces los partidos son simplemente una expresión de ese autoritarismo y no tendrían por qué ser distintos. Sería como excusar a los partidos de sus limitaciones por el hecho de que en la sociedad hayan datos equivalentes de autoritarismo. Quizás de lo que se trata es de evitar posiciones maniqueas, las que conducen a santificar a la sociedad y definir a los partidos como el sinónimo de la maldad. Eso no es para nada equilibrado, así entonces, si son necesarios cambios profundos en los partidos, son también necesarias transformaciones profundas en la sociedad. Es preciso un cambio cultural intenso en los partidos y en los valores de la misma sociedad, pues no sólo los partidos requieren transformarse, sino también la sociedad.

### **Los límites de la gobernabilidad instrumental**

Ya se ha explicado que uno de los avances más importantes en la democracia boliviana es la construcción de gobernabilidad: la creación de coaliciones para gobernar y la suscripción de pactos que garanticen mayorías parlamentarias. A catorce años de iniciado ese proceso, la sociedad siente que esa gobernabilidad no basta para cumplir lo que la gente espe-

ra de la democracia. No es suficiente la gobernabilidad como un acto estatal de generación de orden y menos aún le interesa a la sociedad una gobernabilidad que condujo a que, por medio de pactos, los partidos se distribuyan el poder, se cuoteen el Ejecutivo, de tal modo que el excesivo patrimonialismo estatal hoy está impidiendo un funcionamiento estatal eficaz, con capacidad de cumplir los retos que se fija a sí mismo cualquier gobierno. Tampoco la sociedad está conforme con esa gobernabilidad que ha permitido o conducido a que los partidos se conviertan en casi exactamente lo mismo, en agrupaciones cuasi homogéneas, aburridamente indiferenciables, es decir, todas caracterizadas como organizaciones ávidas de poder, pero incapaces de elaborar y ejecutar soluciones para las carencias de la población.

Lo que la sociedad espera de la gobernabilidad es que ella sea democrática, no únicamente un tema estatal y generado desde arriba, no sólo un acto ni compromiso de partidos entre sí, sino más bien una construcción en la cual la población y sus actores sociales participen en la definición de la política y en la solución de sus problemas. La gobernabilidad democrática se entiende a la par como la ejecución de tareas gubernamentales que se dirijan a cubrir las necesidades de la población; desde esa perspectiva, por ejemplo, gobernabilidad será disminuir la pobreza, enfrentar efectivamente la corrupción y será, por supuesto, la creación de equidad. Quiere decir que la gobernabilidad democrática debería romper las distancias entre las ofertas electorales y lo que de ellas se ejecuta en la realidad. De ese modo, este concepto no está sólo centrado en los objetivos del sistema político, sino en la cobertura de las necesidades de la población.

Hoy en día, la gobernabilidad no está amenazada por la falta de capacidad para hacer pactos interpartidarios, por la incapacidad de crear coaliciones para gobernar, ni por la ausencia de acuerdos entre gobierno y oposición para profundizar las reformas institucionales. Más allá de todo eso, la gobernabilidad está cercada por la pobreza, la corrupción, el descreimiento en los partidos, la falta de legitimidad de las instituciones de la democracia, por la falta de eficacia gubernamental para cumplir

su función. Así pues, generar una gobernabilidad democrática quiere decir vencer todas esas trabas y problemas, pero haciéndolo no únicamente desde arriba, sino en acuerdo entre la sociedad, el Estado y su sistema político.

## **El maquiavelismo internacional**

Muchos análisis y varios estudiosos parecerían descubrir intenciones maquiavélicas en el mundo, en especial en los países centrales, en sus ideólogos y en sus organizaciones internacionales de cooperación que nos obligarían a seguir un camino político y económico unilineal, evitando el despliegue de las creatividades nacionales que podrían impulsar otros modelos de desarrollo. Es esto lo que encuentran de nuevo y perverso en el mundo; podríamos conceder en la existencia de esa “perversidad”, pero de nuevo, el análisis histórico nos ayuda a ubicarnos mejor en la realidad, resulta que en el pasado, eso que parecía como muy nacional: el nacionalismo revolucionario, el Estado empresario, el Estado benefactor, el populismo en la política o la explosión del movimientismo (de los movimientos sociales), las tendencias socializantes no eran otra cosa que expresiones de una corriente internacional, eran el modo de operación de la política y de la economía después de la crisis de 1929 o luego de la Revolución soviética. Nuestra guerra del Chaco y nuestra Revolución de 1952 fueron, en realidad, el intento boliviano de ser contemporáneos al mundo, mirando el mercado interno y a los actores nacionales. Y si en ese mismo mundo habían explotado y se habían diseminado ideas socialistas provenientes de diferentes corrientes marxistas, otro tanto, y siguiendo el curso internacional, sucedió en Bolivia, no es otra la historia de los partidos comunistas, stalinistas, trotskystas, maoistas, el surgimiento del guevarismo o de las propias antítesis anarquistas.

¿En un mundo tan asimétrico, sociedades como la boliviana pueden estar muy lejos y desprendidas, incontaminadas, de los constructos ideológicos, políticos y económicos generados en el marco internacional? Es muy difícil que esto suceda, por

tanto, quizás el reto nacional consista en no recitar dogmáticamente todo aquello que se genera en los países desarrollados, pero no necesariamente tomarlo como una conspiración maquiavélica que pretende obligarnos a aquello que no deseamos. En el caso de la restauración liberal, del surgimiento del neoliberalismo, es obligación de cada país y de sus actores sociales y políticos, así como de sus intelectuales, procesar de la manera debida los contenidos e ideas que provienen de esos modelos que se convierten en globales.

### **El partido como máquina de crear visiones de país**

La sociedad está harta de que los partidos se hayan convertido en máquinas electorales para llegar al poder, en aparatos que se distribuyen y medran del poder al cual arribaron. A la sociedad no le bastan partidos que sean repartidores de cargos, por el contrario, la población necesita que los partidos rescaten algo de lo que fueron antes: lugar de procesamiento de ideas, centros de elaboración de visiones de futuro, lugares de creación de utopías, espacios para generar imágenes del país que se precisa. Aunque en un escenario global, es cada vez más difícil ser peculiar o creativo, pues hay grandes tendencias que abarcan a las más de las sociedades y de las economías, sin embargo, eso no elimina el reto de que en cada país sus respectivos partidos tengan la capacidad de formular propuestas para sus sociedades. De la creatividad y capacidad de imaginación que posean esos partidos dependerá la potencia de transformación de sus sociedades. Pero buena parte de esa creatividad debe consistir en rescatar de la sociedad la capacidad de propuesta y de soluciones que se desarrolla en la propia población.

Todavía no hay otras organizaciones, que no sean los partidos, que tengan la labor de agregación de demandas. Aunque hay movimientos de la sociedad civil con gran legitimidad que enriquecen la democracia, como son los movimientos y organizaciones de mujeres y grupos ambientalistas que, en rigor, son los más progresistas del presente, sin embargo, ellos

no pueden generar visiones globales del país ni tienen aún capacidad de intentar representar las demandas del conjunto de la sociedad. Justamente por eso se precisa desarrollar los partidos políticos, pero, claro está, rompiendo las limitaciones y distorsiones que hoy poseen.

También la sociedad piensa en los partidos como administradores eficientes del poder, no como máquinas corruptas que impiden el desarrollo, como en general sucede en el presente. Está claro que la administración del poder no puede estar sólo en poder de grupos tecnocráticos, éstos son útiles para la administración gubernamental, pero no son suficientes, precisan la compañía sensata de políticos provistos de ideas, de visión de futuro y de pasión para lograr lo que la sociedad pretende alcanzar.

Los partidos están obligados a cumplir todos esos retos para enriquecer la democracia y para subsistir, pero deben hacerlo cuanto antes, máxime ahora que los medios de comunicación –con mucha más legitimidad– sustituyen muchas competencias de las organizaciones partidarias, en especial aquella que era clásica de los partidos: la mediación entre Estado y sociedad. Hoy en día, por medio del desarrollo tecnológico intenso, en un marco de despliegue de la video-política, en un ambiente de mediocracia y en una sociedad mediática, los partidos están obligados a recuperar sus espacios y competencias, más aún sabiendo que muchas de ellas no las pueden cumplir los medios.<sup>19</sup> Es claro que reparando en la sociedad podrán hacerlo, pero lo harían con más eficacia si se entenderían a sí mismos como instrumentos de servicio público, de servicio para la gente y no como entidades de lucro privado, como parecen serlo en estos últimos años.

La Paz, diciembre de 1999

---

19 Sobre este tema, consultar Carlos Toranzo, "Prensa y partidos políticos", en Opiniones y Análisis, N° 48, La Paz, Fundemos, 1999. También Sergio Molina, "Medios de comunicación y sociedad civil", en el mismo volumen. César Armando Rojas, *Las colinas mediáticas*, mimeo, 1999.



# Bolivia: influjo de los indígenas en la política

---

*El presente artículo intenta ubicar la influencia de indígenas y campesinos<sup>20</sup> en la política boliviana, el periodo de análisis privilegia la época de desarrollo de una democracia representativa –antes inexistente–, que se extiende desde el año 1982 hasta el presente; sin embargo, daremos referencias históricas de un periodo más extenso para ubicar mejor al lector en la temática de estudio.*

## **Bolivia, país mestizo**

Una primera advertencia para analizar la política y la sociedad bolivianas es mirar a este país como lo que es: una nación de mestizos, de cruces culturales, de diversidades étnicas, económicas, políticas, culturales y sociales, en las cuales el gran dato que salta a la vista de cualquier observador es el del mestizaje, la mezcla y combinación entre los bolivianos. Muchos analistas extranjeros ven a Bolivia casi exclusivamente como un país indígena, tienen algo de razón, pues observan a un país con varias costumbres rurales y mucha gente que habla idiomas originarios, sin percibir que a quienes miran hablan dos idiomas: el español y otro originario; observan gente con atuendos que no les parecen occidentales e identifican todo eso con lo indígena, sin advertir que no necesariamente es eviden-

---

20 La consideración de campesinos y no de indios o indígenas surge a partir de la Revolución del año 1952. La palabra indio fue dominante hasta 1952 para referirse a los indígenas, tenía un contenido despectivo hacia ellos, por eso el proceso revolucionario dirigido por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) prefirió cambiarla por la de campesinos.

te, pues muchos, muchísimos mestizos no visten a la occidental, ni siquiera lo hacen algunos sectores de la burguesía chola o mestiza (Toranzo, 1991); pero eso no los convierte en indígenas. Es cierto, la mayoría de los bolivianos practicamos el sincretismo religioso y de costumbres, veneramos santos de la Iglesia Católica, pero simultáneamente adoramos a dioses de culturas originarias, lo hacemos en la vida cotidiana; pero no por practicar ese sincretismo todos quedan convertidos en indígenas. Justamente por esos problemas emanados al mirar y comprender a Bolivia es necesario hacer algunas precisiones, por ejemplo, mostrar que el 68% de la población es urbana, vive en las ciudades y esa gente es, ante todo, mestiza, de diversos tipos de mestizajes (INE, 2002).

Para tener una comparación histórica digamos que el censo de 1950 mostraba que la población indígena era el 62% (Rivera, 1986), pero pasado el tiempo, a medio siglo de ese dato, existe un país de mestizos y no una mayoría indígena. Hablemos también de cómo se autopercibe la población, los resultados de investigaciones indican que un 66% se entiende a sí misma como boliviana, como mestiza; y únicamente un 20% se autodefine como de un pueblo originario, como indígena (PNUD, 2000). Otro estudio (PNUD, 2004) revela que 85% de la población nacional se siente orgullosa de ser boliviana, con lo cual demuestra un sentimiento de integración y de inclusión a la nación boliviana, y solamente un 8% se considera no como boliviana, sino como perteneciente a un grupo indígena, en ese sector está el núcleo duro de las ideas indigenistas que se dirigen a creer en la necesidad de tener un Estado autónomo. En esta misma línea otros estudios muestran que, inclusive, solamente un 22% de electores que votaron en las elecciones presidenciales de 2002 por un partido de fuertes rasgos indigenistas como es el Movimiento Al Socialismo (MAS), cuyo líder es el dirigente cocalero y diputado nacional Evo Morales (Seligson, 2002) se autodefine como indígena; en tanto que únicamente un 10% de los electores en general se autocalifica como indígena. Esto es congruente con la autopercepción de la población que predominantemente se identifica como mestiza.



Los datos dan cuenta de una nación mestiza y en ese contexto se debe analizar el influjo de indígenas y campesinos en la política. Pero está claro que los mestizos de los cuales hablamos tienen un origen más lejano o cercano a un pueblo originario del país, en especial vienen de poblaciones quechuas y aymaras. Empero, para relativizar datos, no necesariamente todo poblador urbano es mestizo, los hay algunos que son indígenas; en contraparte, en el mundo rural tampoco toda la población es indígena, sino que también hay muchos mestizos. Es con esta advertencia relativa al mestizaje boliviano que debemos realizar nuestro análisis.

## **La construcción de un Estado antiindígena y antiplebeyo**

La República fundada en 1825 fue de carácter criollo con mucha dominancia de descendientes de españoles, ella fue construyendo un Estado en el cual una de sus marcas esenciales era la negación de los indígenas, así en plural y no solamente de lo indígena en particular, pues el Estado en construcción cerró sus ojos a la existencia de múltiples pueblos originarios, etnias e indígenas. La construcción estatal trata de circunscribirse a la población blanca de origen español –blanca hace 180 años–, dando la espalda no solamente a los indígenas, sino también al mundo plebeyo de origen nacional, a los mestizos de un origen más nacional que perteneciente a la inmigración española. Entonces la marca fundamental del Estado en construcción fue la exclusión social y política de las mayorías nacionales, por eso en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX se avanzó a la construcción de un Estado oligárquico negador de los pueblos originarios. Si la República se fundó en 1825, en todo ese siglo XIX el Estado trató de no mirar a la comunidad indígena, intentó eludirla y marginarla, es más, hacia 1866 el gobierno de Mariano Melgarejo dictó un decreto que pretendía impulsar la extinción de la comunidad

indígena, pasando por la expropiación de las tierras comunales, realizada mediante subasta pública (Rivera, 1986), eso se plasmó de manera más clara con la Ley de Exvinculación en 1874, que extinguía la propiedad de los indios y daba lugar al desarrollo de la propiedad latifundista de la tierra (Rivera, 1986). Es este uno de los núcleos a partir de los cuales se puede reconstruir en los finales del siglo XIX, en el siglo XX y XXI la lucha política de los movimientos indígenas que básicamente estuvo centrada en torno a la propiedad de la tierra, por lo menos esa historia tiene ese centro hasta hace unos treinta años, momento a partir del cual lo indígena ya no se limita a la lucha política por la tierra, sino que abre su horizonte de demandas hacia los temas identitarios, de respeto de lengua, cultura, costumbres, de lucha por el territorio, de participación e inclusión política dentro de los linderos de la democracia representativa. Los movimientos indígenas<sup>21</sup> se formaron, primero, por medio de la lucha anticolonial como parte de una resistencia más o menos activa contra la República de los criollos, esa es la memoria larga de los movimientos indígenas, proyectada después a los movimientos campesinos; empero, dentro de las movilizaciones contra el Estado republicano no deja de ser la tierra el elemento central de su lucha.

En el siglo XIX los indígenas estuvieron al margen del Estado o del proto-Estado que iba construyendo Bolivia, pero no dejaron de haber algunas rebeliones indígenas aisladas por demanda de la tierra en el último cuarto de ese siglo, después de la expropiación de sus tierras y del intento de la extinción de la comunidad indígena, justamente por eso un hito central de las rebeliones indígenas a finales de ese siglo, en 1899 durante la guerra Civil o Revolución Federal,<sup>22</sup> es la sublevación de Zárata

---

21 Hablamos de movimientos indígenas y no de indigenismo, pues en Bolivia este último término alude más bien a corrientes interpretativas e intelectuales de defensa de lo indígena.

22 La guerra Civil se inicia en 1899 como un intento de desplazar la sede de gobierno de la ciudad de Sucre a La Paz, cosa que sucedió; esa guerra expresaba un enfrentamiento entre los poderes económicos mineros fortalecidos de La

Willka, llamado el Temible Willka, quien participó en una primera fase de la guerra con su ejército indio como aliado del naciente liberalismo boliviano del norte del país, que luchaba por desplazar del poder a las fuerzas conservadoras del Sur; pero después, en un segundo momento, Willka se desprendió de los aliados para postular objetivos propios y más autónomos. La lucha por la tierra usurpada y otras demandas, a más de un siglo de distancia, tienen mucho de común con varias de las demandas de los movimientos indígenas de los inicios del siglo XXI, en especial las referidas al respeto de autoridades originarias y la posibilidad de un gobierno propio de los indios o lo que hoy algunos movimientos campesino-indígenas como el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP), dirigido por Felipe Quispe (el Mallku) en el occidente de La Paz, formulan como el retorno del Estado del Kollasuyo o gobierno propio de los indígenas.<sup>23</sup>

El levantamiento de Willka muestra la cara india mayoritaria del país, pero de indios del occidente, pues los del oriente no eran conocidos ni visualizados en los inicios del siglo XX, por ello la historia indígena estuvo más referida a aymaras y quechuas y desconoció mucho tiempo a guaraníes, maticos, ayoreos y otros pueblos originarios del oriente. El alzamiento de Zárate Willka es la expresión del aislamiento de lo indio que no tenía ningún contacto político con otros sectores sociales de Bolivia. Liberales y conservadores como partidos políticos, junto a los sectores criollos de la población por supuesto que estaban contra las ideas y propuestas autonómicas de Willka, por eso éste acabó siendo diezmado militarmente, pero dejó un imaginario que no han perdido las poblaciones indígenas del país, en especial las del occidente.

---

Paz, frente al decadente poder terrateniente y minero de la plata del sur de Bolivia, pero a la par manifestaban el desarrollo político del liberalismo.

23 Movimiento Indígena Pachacuti (MIP) del altiplano de La Paz, de interpelación indigenista, a veces, con presencia de elementos que denotan fundamentalismo étnico de corte racista dirigido contra los sectores que ellos ubican como la oligarquía blancoide del país. Además, el MIP es la sigla de su partido, que posee una bancada parlamentaria de cinco diputados nacionales.

El tránsito del proto-Estado boliviano al Estado boliviano de corte liberal o el nacimiento del Estado liberal de inicios del siglo XX están marcados por la masacre indígena, por la matanza de las fuerzas de Willka y marcan el carácter antiindígena que tuvo el Estado boliviano hasta el momento de desarrollo de la Revolución de 1952 encabezada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), partido de carácter policlassista, no indígena, que dominó la escena política durante unos treinta años. El Estado liberal representaba exclusivamente a las minorías del país, si bien tenía a las elecciones como la forma de dirimir el poder político, la población que sufragaba no alcanzaba a más del 5% del total nacional, esta minoría definía por los demás quiénes debían gobernar el país. Esa es la historia que marca a Bolivia en la primera mitad del siglo XX, no en vano el Estado liberal, a diferencia de la construcción de otras democracias en América Latina, fue acompañado por el voto censitario (Mayorga, 1999), que daba acceso al sufragio sólo a los alfabetos y a quienes tenían cierto peculio económico, de manera que se excluía del voto a todos los indígenas y a los sectores populares urbanos que no poseían acceso al alfabeto y a determinados recursos económicos; por tanto, el liberalismo boliviano no tuvo apertura de ideas ni aceptación de la mayoría boliviana de indios, plebeyos y sectores populares, sino que gobernó dándoles la espalda y generando un Estado verdaderamente oligárquico, que construyó también una cultura de poco respeto por el otro, de ignorancia del país en el cual vivía, pues se trababa de un Estado y de oligarquías portadoras de una cultura que miraba más a Francia, por tanto, que olvidaba lo nacional eludiendo la posibilidad de comprensión de su entorno. Entonces queda claro que la participación política de los indios en el sistema político estaba cerrada, pues éste no admitía el voto de ellos ni su acceso a ningún cargo de representación. La democracia liberal no es abierta, de iguales, de respeto hacia el otro; lo es de desiguales, marcada por la falta de ciudadanía de la mayoría de la población, pues los indios y sectores populares en la democracia liberal y de

voto censitario ni siquiera poseían el derecho a elegir y menos aún el derecho a ser elegidos en cargos de representación, pues eso estaba reservado a las élites oligárquicas del país. Esta minoría creó una cultura señorial de desprecio por los indios y lo nacional, pues la mentalidad minero-terrateniente y oligárquica no miraba a su país, por el contrario, sus referentes estaban en el extranjero y no en su propio suelo.

Si existía silencio obligado de los indios en el sistema político no quiere decir ausencia total de la política, pues una cuestión es la participación en las instituciones de la democracia liberal, en sus elecciones, y otra distinta la participación en la política en un sentido más amplio. Poco a poco desarrollaron una cultura de protesta que no nace en el siglo XX, sino que viene de más atrás, de los periodos de la resistencia colonial, que ahora en el siglo XX implicaba el enfrentamiento indio contra las instituciones de la democracia liberal, pero claro está, que esa cultura de protesta y movilización no podía desarrollarse en el marco del sufragio, sino en lo que se ha denominado como la cultura de la política en las calles (Calderón, 2000),<sup>24</sup> que implica levantamiento indígena, saqueo, boicot, de los cuales están llenas las tres primeras décadas del siglo XX, pero como siempre y fundamentalmente en el occidente boliviano y ante todo en varias provincias del departamento de La Paz.

## **Guerra del Chaco, desgaste del Estado liberal y lucha campesina**

El gran momento histórico que es el parteaguas de la historia política boliviana moderna es la Revolución de 1952, ese es el instante de quiebre y de derrota del Estado oligárquico-

---

24 En la última fase colonial son clásicos los levantamientos indios en la llamada gran rebelión entre 1779 y 1780 en el Norte de Potosí, en Macha y en Pocoata, de movilizaciones indígenas ligados a Túpac Amaru. Asimismo, es clásico el levantamiento de Túpac Katari en 1781 y su intento de cerco a La Paz.

liberal, pero como todo proceso, esa Revolución tiene un origen que está íntimamente ligado a la guerra del Chaco (1932-1935),<sup>25</sup> pero en especial es la posguerra, el periodo comprendido entre 1935 y 1952 el que se debe observar para efectos del análisis de la participación indígena en la política, porque en esa fase se encuentran los signos de un fuerte enriquecimiento del movimiento indígena, además del surgimiento conceptual de los indigenismos y, a la par, es el instante de la colocación en la agenda política nacional del tema de tierras para los indios, que es justamente la respuesta histórica al despojo de la propiedad comunal producida en el último cuarto del siglo XIX.

En esta contienda bélica fue posible que la población boliviana se reconozca entre sí, pues por primera vez se pudieron contactar, conocer y reconocer los pobladores del occidente con los del oriente, pues hasta antes de la guerra estos “dos países” no tenían ningún contacto. La guerra fue un momento de descubrimiento y de reconocimiento de poblaciones tan distintas como las del occidente: de La Paz, Potosí, Oruro, que se encontraron con gente del oriente: de Santa Cruz, de Beni, Pando y con las poblaciones del Chaco boliviano de los departamentos de Chuquisaca y Tarija. La oligarquía ahora sí entendió, de manera interesada es cierto, que había en Bolivia campesinos y mestizos o cholos –como se los denominaba–, que ellos eran también bolivianos y se dio a la tarea de incorporarlos forzosamente al Ejército para que asistan a una guerra de defensa de Bolivia, es decir, de un país, de un Estado que nunca había querido incorporar a los indios y los cholos. Todos éstos, los de oriente y occidente, comenzaron a tener la idea de nación, de país del cual formaban parte, por eso desde sus trincheras, desde los cuarteles iniciaron un murmullo mucho más alto de reclamo por sus derechos, por la tierra, por orga-

---

25 La guerra del Chaco es el enfrentamiento entre Bolivia y Paraguay como consecuencia de la disputa entre las empresas petroleras extranjeras por el control del petróleo ubicado en el Chaco boliviano. Esa guerra concluyó con la derrota boliviana.

nizarse, por ser parte el Estado, por repudiar las exclusiones cometidas por una oligarquía que los quería como carne de cañón en la guerra, pero que no los deseaba incluir en un Estado oligárquico que siempre había estado lejos de las mayorías nacionales, en especial de los indios.

En la posguerra, luego de 1935, Bolivia asiste a la creación de partidos marxistas como el Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR) en 1940, el Partido Obrero Revolucionario (POR) en la misma época y en especial el partido del nacionalismo revolucionario, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en 1941, éste con un discurso policlasista incluía también las demandas de los indios referentes al acceso a la propiedad de la tierra. Es también la época de la creación de las organizaciones obreras que tuvieron más impacto en la política nacional, tal el caso de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), que agrupaba a los trabajadores de las minas y que se convertiría en el eje político de los sectores populares y revolucionarios.

Pero del Chaco no salieron cambiados únicamente los sectores populares y los indios, sino que también hubo una toma de conciencia nacional en las Fuerzas Armadas, donde se desarrollaron corrientes nacionalistas o también lo que se ha denominado como el socialismo militar de la década de los treinta, años en los cuales, después de la guerra, esos militares tomaron el poder del Estado y llegaron a la presidencia de la República, como sucedió con el coronel David Toro, quien gobernó Bolivia entre 1936 y 1937; luego el teniente coronel Germán Busch, que estuvo en la presidencia entre 1937 y 1939, gobiernos durante los cuales se procedió a la nacionalización de los recursos petrolíferos del país que estaban en manos de la Standard Oil y se aprobó medidas sociales muy avanzadas para la época. Pero obviamente la oligarquía se rehizo y retomó el poder hasta 1943, año en el cual militares nacionalistas de la logia Razón de Patria (RADEPA), con apoyo del MNR, tomaron el poder a la cabeza del mayor Gualberto Villarroel, quien gobernó entre 1943 y 1946, año en el que fue derrocado y colga-

do frente a Palacio de Gobierno por las movilizaciones realizadas por la oligarquía boliviana y el poder minero terrateniente que controlaba el país.

Entre tanto, ¿qué acontecía en el lado del movimiento indígena o de los indios? Los hacendados y terratenientes trataron de expandir el latifundio aprovechando que los colonos y comunarios fueron movilizados a la guerra y dejaron sus tierras, asimismo, se produjo el abandono de las tierras por el vaciamiento de las haciendas debido a que los indios estaban combatiendo en la guerra. Los intentos de los terratenientes por aumentar el tamaño de los latifundios mediante la toma de tierras fueron respondidos por sublevaciones indígenas durante todo el periodo de la guerra, es decir, entre 1932 y 1935; mientras el país combatía contra Paraguay para evitar ser despojado del petróleo, en el occidente boliviano, fundamentalmente en La Paz, se producían levantamientos de indios para proteger sus tierras o lo que les quedaba de ellas, tanto colonos como comunarios se movilizaron para enfrentar al Estado y proteger su propiedad (Arze, 1987).

Però no se trata solamente de sublevaciones campesinas en defensa de la tierra lo que se produjo en la posguerra del Chaco, sino que emergieron nuevas formas de lucha, tales como huelgas de brazos caídos de los colonos que trabajaban en las haciendas; lo que sucede es que el movimiento campesino no se produce de manera aislada en el país, sino que se desarrolla en el contexto del incremento del poder de los sindicatos mineros y obreros en general, los cuales estaban movilizados en la década de los cuarenta, en especial aquellos que son dirigidos por la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). Empero, se debe destacar un cambio cualitativo de la lucha campesina, que consiste en su intento de organización en formas de representación más agregada, por ejemplo, así sucede con el I Congreso de Indígenas de Habla Quechua en 1942, luego el II Congreso de esa organización en 1943. Pero el gran hito es el desarrollo del I Congreso Indígenal realizado en 1945 durante el gobierno nacionalista del mayor Gualberto Villa-



rroel, quien asistió al mencionado evento y le dio su reconocimiento. En ese Congreso se decidió de manera clara que la lucha campesina se dirigirá a la eliminación del pongueaje en abierto enfrentamiento contra los abusos del poder terrateniente, pero no sólo eso, sino que todas las demandas políticas se dirigen a la necesidad de inclusión política de los campesinos.

La lucha campesina se produce en el contexto de fuertes movilizaciones sindicales de obreros, básicamente de mineros, por eso mismo quizás hay formas de organización campesina que han sido desarrolladas y adaptadas de esos movimientos obreros, así sucede en especial con la organización sindical. La forma sindicato se convirtió también en una modalidad clásica de nucleamiento de los campesinos, eso aconteció de manera paradigmática en el valle de Cochabamba y en algunos lugares del departamento de La Paz; para el primer caso, es muy probable que el retorno de los campesinos quechuas que fueron a la guerra y que ahora volvían con nuevas ideas y nuevos proyectos –hablamos de esos campesinos que ya se contactaron con otros pobladores urbanos, algunos de éstos provenientes de tradición minera– haya contribuido a que tomen a la forma sindicato como la manera clásica de organización que pervive hasta hoy, no sólo en el campesinado, sino también en pueblos originarios que combinan sus formas tradicionales de organización con la existencia de sindicatos campesinos.

## **La Revolución nacional y la lucha campesina**

Toda la lucha política de la posguerra del Chaco, la organización de partidos marxistas (PIR, POR) y del nacionalismo revolucionario (MNR), la organización del sindicalismo obrero, básicamente de los mineros, el sindicalismo campesino y las rebeliones indígenas, junto al surgimiento en las clases medias urbanas y en los intelectuales –también impactados por la guerra del Chaco– de la idea de construir una nación más inclusiva frente a un Estado oligárquico que dio las espaldas

al país. Todo eso más los saltos y cambios producidos en las Fuerzas Armadas que dieron lugar al surgimiento de corrientes de socialismo militar o de grupos nacionalistas, se fue amalgamando en algunas demandas políticas claras que preludiaban la necesidad de un cambio estatal que supere al Estado oligárquico de naturaleza antiindígena que prevaleció durante toda la primera mitad del siglo XX. Tales demandas eran: minas al Estado, dirigidas contra el poder minero de la oligarquía; tierras para los indios, para romper la propiedad terrateniente, el latifundio y el pongueaje con los que tenían sometidos los señores de la tierra a los campesinos; y voto universal, para que todos tengan el derecho de decidir quiénes los gobernarán. Estas demandas pegaron en la sociedad, en obreros, campesinos, clases medias, intelectuales; solamente las oligarquías estaban en contra del cambio.

El viraje previsto se comenzó a vislumbrar en las urnas, en esos actos eleccionarios donde todavía no votaban los campesinos ni todos los analfabetos. En efecto, en 1951 ganó las elecciones generales Víctor Paz Estenssoro, candidato del partido del nacionalismo revolucionario del MNR, él se impuso a todos los candidatos de las oligarquías; pero éstas, acostumbradas a manejar el poder para sí y no compartirlo con nadie, no podían admitir esa situación, por eso acudieron a un autogolpe militar para evitar que el MNR asuma el poder. Ciega decisión, pues provocaron que la gente se enfrente contra el gobierno ilegítimo de los militares, por eso en abril de 1952 estalló la Revolución nacional en la cual estuvieron presentes como protagonistas milicias obreras, sindicatos campesinos armados, clases medias e intelectuales, todos los cuales en tres días de lucha derrotaron al Ejército y hundieron al Estado de las oligarquías mineras y terratenientes que había gobernado a Bolivia desde la fundación de la República. Sólo después de la Revolución mexicana, la Revolución de Bolivia es el acto épico de masas más grande que pudo observar América Latina en la primera mitad del siglo XX.

## Absorción corporativa de los sindicatos campesinos

La Revolución de 1952 inició la construcción del Estado nacional, nacionalizó las minas, implantó el sufragio universal, pero limitó la entrega de tierras mediante una tímida reforma agraria que generó el minifundio en el occidente del país, pero no desarticuló el gran latifundio del oriente de Bolivia, razón por la cual el tema de la tierra, la cuestión campesina y ahora del territorio son asignaturas pendientes que tiene Bolivia por más de un siglo.

Los campesinos que empujaron la Revolución nacional y la toma de tierras lo hicieron con un espíritu de inclusión política, económica y social, pues querían ser parte del país y de su Estado; por su lado, el MNR revolucionario entendía que su rol era *incorporar* a los indios al Estado, a su Estado. De inicio, para evitar el sentido negativo de la palabra indio, prefirió nombrarlos como campesinos, es decir que los veía más con un lente de clase y no como portadores de visiones, culturas, lenguas y costumbres distintas. El gobierno revolucionario fundó un Estado corporativo, absorbió como partes de su gobierno a los sindicatos obreros, al movimiento campesino, así como a los militares, todos los cuales se convirtieron en las células de un gobierno corporativo dominado por clases medias, con poca presencia obrera y campesina en los núcleos del poder. Y lo que es peor, durante el periodo revolucionario e inclusive hasta hoy, a pesar de que el MNR destruyó al viejo poder minero y terrateniente de la oligarquía, no pudo evitar la reconstrucción de una cultura oligárquica, antindígena y anticampesina que hasta hoy es parte normal de las élites bolivianas. Esto es lo que en Bolivia se ha denominado como *paradoja-señorial*, que es la gran capacidad de las oligarquías de reproducir y transmitir su idea señorial de una Bolivia que, sin embargo, hizo su Revolución nacional.

EMNR absorbió dentro de su aparato corporativo a los sindicatos campesinos, que comenzaron a actuar como brazos del Estado, a veces como milicia para atacar a los sectores, ya

sean obreros o de la vieja casta desplazada, que se enfrentaban contra el Estado revolucionario iniciado en 1952. El gobierno del MNR tenía una visión de homogeneización del país, soñaba en una igualación de todos bajo un modelo de mestizaje único,<sup>26</sup> es decir, no lograba comprender la temática de la diversidad social y cultural; por otro lado, creía en el desarrollo industrial del país, en la descampesinización, en la migración del campo a las ciudades y la consiguiente urbanización de éstas, es decir, en la conversión de los campesinos en proletarios que serían empleados por la industria y la nueva burguesía nacional que debería haber sido la clase que impulse el desarrollo nacional. Pero el proyecto del MNR no fue exitoso, Bolivia no se industrializó, no se creó la burguesía nacional, lo que hubo de migración a las ciudades no dio lugar a la generación de proletariado industrial y, en lo que toca de manera específica a nuestro tema, el país no se descampesinizó y tampoco se produjo la ansiada homogeneización cultural de la población. Los campesinos siguieron siendo campesinos, pero ahora con nuevos problemas, con un minifundio en el occidente que le impedía su desarrollo y viabilidad económica, con una reforma agraria que tardó y sigue tardando hasta hoy en la dotación de tierras a los indígenas, pero además cargando el problema del latifundio en el oriente del país.

Si bien la Revolución aprobó el voto universal, los campesinos en los primeros treinta años de nacionalismo revolucionario no construyeron partidos políticos propios para elegir a gente de ellos mismos para los cargos de representación popular, por el contrario, en los primeros doce años de la Revolución hasta 1964,<sup>27</sup> cuando hubo régimen civil del MNR y des-

---

26 Si el nacionalismo revolucionario del MNR pensaba en la homogeneización mestiza del país, por su lado las fuerzas marxistas o el propio sindicalismo obrero, tras sus sueños de socialismo, imaginaban otra homogeneización de carácter obrero; es decir, ninguno veía ni reconocía al mundo indígena y toda la diversidad cultural, social, de lenguas y costumbres de la que es portador.

27 En 1964 un golpe militar acabó con el régimen civil revolucionario del MNR, ese golpe de Estado fue dado por el propio vicepresidente, general René Barrientos, que era jefe de la célula militar del MNR.

pués de 1964 a 1982, cuando gobernaron fracciones militares del nacionalismo, los campesinos e indígenas no lograron engendrar ciudadanía política, pues si bien tenían el derecho a votar y elegir, en realidad votaban colectivamente por los partidos del Estado como un acto de agradecimiento por aquel Estado revolucionario que realizó la reforma agraria.<sup>28</sup> Con mucha dificultad entendieron su derecho al voto, a la hora de elegir casi siempre votaron por otros que no necesariamente los representaban ni expresaban sus intereses. El extremo de la subordinación del campesinado al Estado se dio durante el gobierno militar de René Barrientos, quien logró suscribir con ellos el Pacto Campesino-Militar en 1964, que implicaba que el Estado militar del nacionalismo se comprometía a no revertir la reforma agraria, pero en acto de reciprocidad los campesinos conformaban alianza con el gobierno y Estado para defenderlos de cualquier ataque, en especial de los movimientos obreros que ya se habían autonomizado del Estado revolucionario y buscaban un proyecto estatal propio, más dirigido a la creación de algún tipo de socialismo.

## **La apertura a la diversidad y la autorepresentación indígena y campesina**

La fase del Estado del nacionalismo bajo su figura militar duró aproximadamente de 1964 a 1982, momento cuando se inició la construcción de la democracia representativa en Bolivia, ese es un periodo de turbulencias políticas, cuando la titularidad del poder no se definía por medio del voto, de ese sufragio universal que había aprobado el MNR en 1952, sino mediante actos de violencia, por un lado, intentos de insurrección obrera y popular que pretendían la toma del poder por

---

28 Ese voto campesino en favor del MNR o de los partidos del Estado del nacionalismo, civil o militar, no es otra cosa que la consumación de un acto de reciprocidad vigente en las culturas indígenas: ellas entregan algo (el voto) como respuesta a lo que recibieron para sí (la tierra).

medio de la fuerza, por otro, golpes de Estado que conducían a los militares al poder; por tanto, era en la oposición Fuerzas Armadas y sindicatos obreros donde se concentraba el núcleo del sistema político.

La subordinación de los sindicatos campesinos al Estado se comienza a romper en 1971 mediante la creación del Bloque Campesino Independiente, organización básicamente del occidente boliviano que actúa dentro de la llamada Asamblea Popular (soviet boliviano), que fue un intento obrero (que duró casi tres meses) de crear un poder paralelo al gobierno del nacionalismo militar de Juan José Torres, experiencia que acabó como era usual, con otro golpe de Estado militar que llevó al poder al coronel Hugo Banzer, quien gobernó desde 1971 a 1978. Este gobierno en 1974 realizó la masacre campesina de Tolata, en Cochabamba, con lo cual definitivamente alejó al campesinado del Estado. Es más, los campesinos poco a poco se fueron autonomizando del Estado y luego de varios capítulos de organización a escala nacional fundaron en 1979 la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que hasta hoy es la organización más representativa de los movimientos campesinos e indígenas. Ese mismo año, la CSUTCB se afilia a la poderosa Central Obrera Boliviana (COB), organización fundamental de los trabajadores bolivianos que se funda inmediatamente después de la Revolución de 1952. Este paso de los campesinos implica su alejamiento total del Estado y su acercamiento a los movimientos populares, los cuales, especialmente los obreros, no deseaban reconocer el poderío campesino y sus demandas, ni darles la representación que debían poseer dentro de la COB, pues se habían desarrollado políticamente bajo el modelo de centralidad proletaria que implicaba su exclusiva hegemonía y dirección mesiánica, aceptando solamente como compañía auxiliar a otros movimientos sociales, incluidos los campesinos e indígenas.

Por tan importante como la dinámica de autonomización campesina del Estado producida desde 1971 es el proceso iniciado en la década de los setenta –más cultural que político–,

desatado por los distintos katarismos<sup>29</sup> que reivindican la temática de la diversidad cultural, étnica, racial, religiosa, de cultura y de costumbres. Son esos movimientos kataristas los que han generado una fuerte masa crítica de intelectuales indígenas que han posicionado en el país la temática de la diversidad y que han permitido el reconocimiento de los pueblos originarios, mirar la cuestión indígena, para ya no pensar exclusivamente en los códigos clasistas que miraban solamente lo campesino. Pero luego de finalizada la dictadura militar de Hugo Banzer se abre otra época en Bolivia: la de la construcción de un sistema de partidos desde 1979 y de edificación de una democracia representativa desde 1982; al interior de esa democracia en 1990 se produce la Marcha por el Territorio y la Dignidad encabezada por indígenas del oriente, de las llamadas tierras bajas, que abrió los ojos al país, pues ya no se trataba solamente de indígenas del occidente boliviano, sino también del oriente. Las demandas no se limitaron únicamente a la dotación de tierra, sino que avanzaron a exigir territorio y dignidad, que implicaba inclusión política, económica y social, así como respeto por la diversidad cultural y de toda índole.

No en vano en 1994 la nueva Constitución Política del Estado caracteriza a Bolivia como país pluriétnico y multicultural, no en balde entre 1993-1997 el país tuvo un vicepresidente indígena, Víctor Hugo Cárdenas, pero aun así, hasta esa época si bien los campesinos e indígenas comenzaron a tener claridad en su derecho a votar y elegir –debido a que la democracia representativa y la forma partido les es extraña en alguna medida, pues no dejan de organizarse según sus costumbres originarias–, no habían dado el gran paso de avanzar a la autorepresentación, que implica que elijan a sus iguales, a campesinos e indígenas como los representantes nacionales y municipales.

Lo que se debe observar en Bolivia es el proceso de incorporación en la política de indígenas y campesinos; demostrando gran pragmatismo en su forma de hacer política, sin re-

---

29 Katarismos en alusión al líder Túpac Katari.

nunciar a sus autoridades originarias, en las elecciones de concejales municipales en 1999 se llegó a observar que de 1.700 concejales, un 60% eran indígenas (Rivero, 2003). Pero el gran salto fue dado en las elecciones presidenciales de 2002, pues si entre 1979 y 2002 los distintos partidos kataristas –por lo menos había ocho de ellos– no sobrepasaron el 2,7% de la votación nacional, lo cual expresaba que campesinos e indígenas no votaban por sus propias opciones electorales. En el año 2002 el Movimiento Al Socialismo (MAS), partido de fuerte discurso étnico y de presencia campesina e indígena en varios departamentos del país, obtuvo el segundo lugar en la votación nacional, 20,94% frente al 22,46% del MNR. En tanto que el MIP de Felipe Quispe, partido de discurso indigenista radical y de militantes indígenas, obtuvo un 6,09% del total general. De modo que en el Parlamento actual existen 48 diputados indígenas, es decir, el 37% del total; en tanto, que hay tres senadores de partidos indigenistas, eso implica el 11% del Senado. Esto quiere decir que Bolivia asiste por primera vez a un fenómeno de autorepresentación de los movimientos campesinos e indígenas, ellos no solamente han adquirido ciudadanía política, es decir, el derecho a votar y elegir a sus representantes, sino que han dado el salto a elegir a su propia gente.

La tendencia que hoy vive Bolivia parece irreversible, una presencia mayor en la política de los indígenas y campesinos, quienes realizan alianzas políticas con los sectores mestizos empobrecidos del país y se convierten en opción real de poder hacia el futuro. Pero si en este periodo democrático que va de 1982 a 2004 se ha desplegado su ciudadanía política, eso no borra el hecho de que existe un 92% de pobreza rural, no elimina la existencia de un Estado antiindígena y anticampesino, que no ha logrado generar ciudadanía económica para ellos, así como tampoco les ha creado condiciones de vida dignas ni acceso al trabajo.

Debido a todo esto el futuro de Bolivia implica la necesidad de una mayor democratización de la democracia, pues hasta ahora ha servido más a las élites y no a las mayorías, pero de



todos modos la democracia no ha cerrado totalmente los espacios de la participación política de campesinos, pues dentro de ella se han dado los saltos que hemos descrito, los mismos que muestran que ahora campesinos e indígenas no sólo demandan tierra y territorio, respeto por la pluriculturalidad y la multitenicidad, sino que exigen la creación de un nuevo Estado, no donde se los incluya desde arriba, sino donde se articulen las instituciones de la democracia representativa –a la cual reconocen– con las instituciones de los pueblos indígenas, de manera que haya un nuevo pacto entre Estado y sociedad que permita articular mejor las formas e instituciones políticas que existen en el país. Empero, las demandas indígenas y campesinas se dan en un entorno donde la población mayoritaria es mestiza y está sumida en altos niveles de pobreza, por lo cual también ella está movilizadora por la creación de un Estado más democrático que no dé ventajas solamente a las élites tradicionales que detentaron el poder durante toda nuestra vida republicana.

La Paz, 2004

## Bibliografía

- ALBÓ, Xavier; TICONA, Esteban; ROJAS, Gonzalo  
1995 *Votos y whipalás. Campesinos y pueblos originarios en democracia*, Cuaderno de Investigación N° 43, Bolivia, Fundación Milenio-CIPCA.
- ALBÓ, Xavier; BARNADAS, Josep  
1990 *La cara india y campesina de nuestra historia*, La Paz, UNITAS, CIPCA.
- ARZE, René  
1987 *Guerra y conflictos sociales. El caso rural boliviano durante la campaña del Chaco*, La Paz, CERES.
- BÖRTH, Carlos; CHÁVEZ, Silvia  
2002 *Elecciones 2002, resultados y transformaciones*, La Paz, FUNDEMOS.

- CALDERÓN, Fernando; SZMUKLER, Alicia  
2000 *La política en las calles*, La Paz, CERES-Plural-UASB.  
Instituto Nacional de Estadística, INE
- 2002 "Resultados preliminares del Censo 2001", La Paz,  
INE.
- MAYORGA, René  
1999 "La democracia o el desafío de la modernización  
política", en Campero, Fernando (comp.), *Bolivia  
en el siglo XX. La formación de la Bolivia contempo-  
ránea*, La Paz, Harvard Club de Bolivia.
- PNUD  
2000 *Informe de desarrollo humano 2000*, La Paz, PNUD.  
2004 *Borrador de informe de desarrollo humano*, La Paz,  
PNUD.
- RIVERA, Silvia  
1986 *Oprimidos pero no vencidos*, La Paz, Hisbol.
- RIVERO, Wigberto  
2002 "Indígenas y campesinos en las elecciones: el po-  
der de la Bolivia emergente", en Opiniones y Aná-  
lisis N° 60, La Paz, Fundación Hanns Seidel-FUN-  
DEMOS.
- SELIGSON, Mitchell  
2002 *Auditoría de la democracia: Bolivia, 2002*, La Paz,  
Maestrías para el Desarrollo. Universidad Católi-  
ca, USAID-Bolivia, Encuestas y Estudios.
- TORANZO, Carlos  
1991 "Burguesía chola y señorialismo conflictuado", en  
Fernando Mayorga, *Max Fernández: la política del  
silencio*, La Paz, ILDIS-Facultad de Economía UMSS.

# La relación de los partidos políticos y la sociedad civil

---

## **Introducción**

Es de todos conocido que una democracia de calidad requiere, por un lado, partidos fuertes, democráticos, bien organizados, institucionalizados y, por otro, una sociedad también fuerte, organizada, con capacidad de propuesta, alejada de criterios maximalistas que impidan su relación con el sistema de partidos. Pero si ambos elementos de la ecuación democrática requieren ser fuertes, se precisa un dato adicional para mejorar la democracia: que haya un puente de encuentro entre esos partidos políticos y la sociedad civil, empero esto que parece muy simple no siempre sucede, al contrario, se convierte en una de las tareas más difíciles de los procesos de democratización política. En estas breves líneas trataremos de mostrar algunos elementos que permitan aclarar por qué se han levantado barreras que impiden el acercamiento entre partidos políticos y sociedad civil o que dificultan esa interrelación.

## **Clientelismo y corrupción: Un cambio de conductas**

El punto de partida para entrar en el tema general de esta reflexión es aceptar un hecho: en muchos países de América

Latina la relación partidos políticos-sociedad civil está quebrada, poco a poco los partidos se han alejado de la sociedad y en esa medida se han ido deslegitimando. Es curioso que todo esto suceda en un contexto en el cual, luego de los procesos de democratización, después del alejamiento de los gobiernos autoritarios, los partidos paulatinamente fueron ganando importancia y presencia, convirtiéndose en elementos nodales no sólo de esa democratización, sino de toda la vida política. Pero ahora en este instante en casi toda América Latina los partidos están sometidos a una fuerte crítica por parte de sus respectivas sociedades, más todavía, no únicamente hablamos de crítica, sino de una verdadera repulsa ciudadana y deslegitimación de los partidos ante la sociedad. ¿Dónde emerge ese descreimiento en los partidos?, aunque no es posible generalizar, pero en buena medida una de las razones fundamentales para ese hecho radica en que las organizaciones partidarias cayeron en conductas excesivamente clientelares, marcadas por un uso prebendal y patrimonial del poder cuando les tocó administrar el Estado; en efecto, los partidos olvidaron el interés general y la labor de servicio público que deben desplegar y usaron el poder para sí, para beneficio de sus organizaciones, para sus dirigentes y militantes, olvidando que la sociedad los llevó al poder. Esto ha generado una percepción negativa en la población, a tal extremo que los partidos son vistos casi como el sinónimo de la corrupción y de los hábitos prebendales, en esta medida, no sólo que se han deslegitimado, sino que han convertido a la propia política en una actividad de la cual el ciudadano trata de huir porque la siente muy cercana a la corrupción.

Si se ha desvalorado el partido, junto a él la propia política ha quedado desacreditada, no obstante, para no incurrir en un criterio maniqueo, no se debe inducir a creer que en el partido se sintetiza todo lo malo y que la sociedad está provista de santidad y castidad, pues no se olvide que también algunos sectores de la sociedad se acercan a los partidos con un criterio clientelar, buscando en ellos una opción de empleo o de beneficio propio y no siempre llegan a las organizaciones

partidarias porque éstas los entusiasmen por su visión de futuro, sino simplemente porque también tienen intereses muy concretos de tipo personal.

Por tanto, si los partidos siguen con conductas clientelares y prebendales, es poco probable que se vuelva a tender puentes entre ellos y la sociedad; por el contrario, es posible que la separación y la distancia se torne cada vez mayor. Sin conductas transparentes en el manejo del poder y de los mismos partidos será imposible que la sociedad sienta la necesidad de acercarse a los partidos. No en vano uno de los retos más importantes del presente es la articulación de la ética y la política, pues eso es lo que quieren ver los ciudadanos en los partidos para acercarse y creer en ellos.

## **Ajuste estructural, equilibrios macro o política pública para la gente**

América Latina ha vivido dos décadas, en unos países más años que en otros, de ortodoxia económica, de desarrollo de ideas neoliberales en la economía y de despliegue de modelos de ajuste estructural con su centro en la estabilización económica por medio de la utilización jerárquica de medidas fiscales y monetarias dirigidas a sanear la macroeconomía; buena parte de los partidos políticos, en especial los que llegaron al gobierno, se han adscrito a ellas, en esa medida se han deslegitimado y alejado de la sociedad civil, pues como se sabe el objetivo de tales programas veía más a las variables económicas, a la estabilidad macro que a la gente a la cual se deben los partidos, pero que es, precisamente, a quienes ignoraron las organizaciones partidarias.

Los partidos se han desacreditado por su adscripción, a veces irreflexiva, a esos diseños neoliberales ortodoxos de dirigir la economía, pues como se sabe, los resultados de los ajustes fueron aumento de la pobreza, incremento del desempleo o precarización de éste, mayor inequidad y desigualdad social. En efecto, la pobreza, medida en indicadores de ingreso y

de empleo, se ha acrecentado en casi todos nuestros países y, lo que es peor, se han agravado las brechas de inequidad que separan a pobres de ricos, tanto así que muchos se atreven a decir que América Latina no es un continente pobre, sino injusto, pues las desigualdades sociales y económicas han aumentado en exceso y ahora se puede hablar de una fuerte segmentación social y regional, así como de un retorno de la marginalidad económica y social.

Si los partidos siguen anclados en seguir ciega y dogmáticamente esos ajustes estructurales y sobrevalorar solamente los equilibrios macroeconómicos sin pensar simultáneamente en otras cuestiones que tienen que ver con la vida de la gente, es decir, si no le demuestran a la sociedad que están trabajando por la solución de sus problemas, por pensar en la creación de empleo, de crecimiento, de desarrollo con equidad, de superación de temas acuciantes de pobreza; si no hacen todo eso no tendrán una base para llegar a la sociedad y no podrán rearticular la relación partidos políticos-sociedad civil. Pero esto exige que los partidos asuman el desafío de generar un pensamiento económico propio que muestre salidas viables para crear empleo, abrir acceso a educación, salud y saneamiento básico, pues sin esa autonomía de pensar lo económico, apeándose solamente al libreto de las ortodoxias económicas impulsadas por muchas entidades financieras internacionales, será muy poco lo que puedan hacer los partidos para rescatar la confianza de sus sociedades. No hay que olvidar que durante más de veinte años no existe en América Latina un pensamiento económico propio que reflexione en cómo crecer, qué exportar, cómo articular mercado interno y externo, que muestre cómo realizar la inserción internacional, de qué manera incrementar su productividad y competitividad; en fin, todo eso fue sacrificado por sólo pensar en los equilibrios de las variables fiscales. Por eso, en este campo el reto partidario consiste en ayudar a pensar un modelo de desarrollo que favorezca a la sociedad, empujar el diseño e implementación de políticas públicas en favor de la gente.

## **Partidos propositivos**

Si los partidos tienen como norma sólo criticar, en algunos casos a los gobiernos cuando están en la oposición, o atacar a los demás partidos cuando están en función de gobierno; si marcan su línea de conducta únicamente por la crítica que realizan a otros, sean partidos o no, en esa medida no crearán apego en la sociedad, pues ésta se cansa de ver a quienes solamente se ocupan de criticar. Por ello, para atraer a la gente, para tender puentes con la sociedad, los partidos precisan tener una actitud propositiva, requieren poseer propuesta, decir cómo se hacen las cosas, cómo se solucionan los problemas que más inquietan a los ciudadanos y cómo se ayuda a otros para que las propuestas formuladas se puedan realizar, aunque no sean ellos, los partidos en cuestión, quienes hayan formulado las ideas de las soluciones. Si los partidos no son propositivos, si no muestran la vía de las soluciones de los problemas de la sociedad, si no ayudan a otros a encontrar las soluciones, quizás la sociedad civil no se acerque a ellos y la separación se ahonde más todavía.

Los partidos confesionales no suelen convocar a mucha gente, no obstante, en momentos de fundamentalismos étnicos, religiosos, regionales o de fanatismos de otro tipo es probable que estos partidos, adscritos a cierto tipo de fe, puedan atraer a la población, pero eso no implicará la existencia de propuestas que se dirijan a solucionar sus problemas cotidianos, pues mayormente los fundamentalismos generan más problemas que soluciones.

## **Generación de visiones de país: creación de utopías viables**

Es cierto que cada vez menos la sociedad se acerca a partidos ideológicos, dogmáticos o fundamentalistas; pero no por ello deja de pedir que cada organización partidaria le muestre

un horizonte de país, una visión de futuro, un norte hacia el cual debe avanzar la nación. La gente necesita una utopía viable en la cual creer y hacia dónde dirigirse, la población se ha cansado de ver cómo los partidos se parecen cada vez más entre sí, pues la mayoría de ellos por un criterio instrumental se alinean en el centro por objetivos electorales y no necesariamente porque sea esa la línea que quisieran defender. Hay que recordar que antes ese era el rol de los partidos: parir ideas, proveer a la sociedad, a sus militantes y simpatizantes una idea de futuro por la cual jugarse como organización. Pero los partidos han abandonado esa tarea y precisan recuperarla.

Si los partidos sólo son máquinas electorales, si solamente tienen vida en las épocas cuando hay que reclamar el voto ciudadano, no podrán relacionarse con la sociedad ni restablecer puentes de articulación con ella o sólo insistirán en el camino instrumental de reclamar el voto en el momento del acto electoral, sin que eso signifique que le están dando a la población lo que quiere recibir: una idea de futuro, un camino hacia adelante en el cual creer y por el cual pelear. Y esto es mucho más grave también porque el propio Estado se ha centrado únicamente en tratar las coyunturas, en tener ideas de corto plazo, sin diseñar escenarios de futuro hacia los cuales orientar los esfuerzos de la población; si ni los partidos ni el Estado están pensando el largo plazo y en el horizonte de país, tendremos un resultado negativo de movernos sólo en las cuestiones coyunturales de corto plazo, sin aliento para pensar hacia dónde deben ir nuestros países.

El mundo está marcado por el cambio, tanto por las mutaciones tecnológicas, por la globalización, por la internacionalización de la economía y de las culturas, es necesario que los partidos ayuden a pensar cuál es el rol de nuestras naciones en ese mundo globalizado, que impulsen a reflexionar sobre el rol del país en la globalización para saber hacia dónde deben moverse las naciones para que a la gente le vaya bien y no reciba sólo los impactos negativos de la globalización. Hasta ahora ese trabajo de pensar el futuro no está siendo elaborado



por los partidos y, en esa medida, están perdiendo oportunidades de conectarse con sus sociedades. Pero más grave aún, es tan intenso el cambio tecnológico de la sociedad, del Estado y de las culturas, que es una paradoja que ese mundo cambiante y moderno conviva con partidos obsoletos que no atinan a internalizar el cambio y acoplarse a él.

### **Conversión de partido en el elemento didáctico para transmitir la utopía**

No basta que los partidos generen una visión de país, que reflexionen internamente sobre cuál debe ser el futuro de la nación, si lo hacen está bien, pero no se trata de que las ideas se queden dentro de los muros partidarios ni que se encierren dentro de sus *think tanks*, si los tienen, la labor de la organizaciones partidarias es más extensa, consiste en transmitir esa idea de futuro a la gente, es más, se debería obtener esa noción de país de la propia sociedad y una vez elaborada intentar que ese camino de futuro, esa utopía de país sea transmitida didácticamente por el partido a la población. Se trata de que el partido sin dogmatismo alguno tenga la mística de creer en lo que hace, en buscar un norte y transmitirlo a la gente; esto exige que —como siempre fue en el pasado— la organización partidaria se convierta en un instrumento didáctico para internalizar su idea de país en sus militantes, en sus simpatizantes y sobre todo en una sociedad que no deja de estar ávida por recibir proyectos de nación en los cuales creer y hacia los cuales avanzar.

No se trata de que los partidos intenten copar los medios escritos, radiales o televisivos para vender un programa electoral o a veces ni eso, pues normalmente en época eleccionaria no siempre ofrecen ideas, sino que ofertan un candidato que tenga algo de carisma para que la gente sufrague por él; venden una imagen, pero no un norte de país y pasadas las elecciones el votante se aleja de los partidos porque no halló algo en lo cual seguir creyendo. Ahora bien, de lo que se trata es de

insistir en que los partidos entreguen de manera continua y sostenida su idea de futuro para que la gente con la misma continuidad pueda seguir y apoyar a los partidos, creando la mística de defender una idea de nación.

### **Incluir en agenda los temas nacionales más importantes**

Desde que se ha producido el *boom* de los medios, a partir de la época en la que se habla más del *homo videns*, es sabido que el rol de mediación entre Estado y sociedad que realizaban los partidos –como una función exclusivamente suya– se ha debilitado por la presencia de los medios, que compiten con los partidos y se convierten en el gran mediador. Los medios hacen en tiempo real, en gran escala y llegando a nivel nacional a toda la gente, lo que los partidos tardaban meses en hacer si lo hacían en cuestiones de la mediación Estado-sociedad; quíerase o no, los medios son grandes competidores de los partidos, pero, claro está, no tienen la función de agregación de intereses, de pensar en el interés general, pues más bien reflexionan en el *rating*, no representan a la sociedad aunque dicen hacerlo y, por supuesto, no tienen la capacidad ni la competencia de gobernar. Pero, y a pesar de todo, los medios se han convertido en quienes agendan los grandes temas nacionales, algunas veces captan la realidad, en otras la inventan y de ese modo, con responsabilidad y no pocas veces sin ella, agendan lo que creen importante. De todas formas, es evidente que todavía no se sabe muy bien quién hace la agenda de los medios; empero, hay muchas hipótesis que plantean que no es inocente la selección de los temas por parte de los medios, pues éstos tienen relaciones con grupos de poder económico y político que no dejan de estar cerca de determinados intereses.

Ya se sabe que los medios no siempre están provistos de la mayor responsabilidad, la lucha cruenta entre ellos por el *rating*, el desarrollo de los *fast thinkers*, la explotación de los

ángulos negativos de los temas, la insistencia en el escándalo, la poca disponibilidad de informar bien al ciudadano hacen que muchas veces los temas agendados por los medios no necesariamente sean los más importantes para el país y para la población; por eso es demasiado importante la acción partidaria dinámica para poner temas en la agenda nacional, para conducir a que la población discuta aquello que es sustantivo para el país y para la vida cotidiana de los ciudadanos. Los partidos no pueden renunciar a la obligación que tienen de colocar en el centro de los debates nacionales los temas nodales para el desarrollo de la economía y de sus respectivas democracias, de esa manera estarán lanzando un puente de conexión con la sociedad. Pero para insertar en agenda lo importante hay que entender y conocer las realidades nacionales y su entorno internacional, cuestión que no es el fuerte de los partidos, pero que es una tarea pendiente de ellos; cualquier reorganización partidaria debe tomar en cuenta que un partido que no reflexiona, que no conoce su realidad, que no interpreta sus problemas, difícilmente podrá llegar a la gente simplemente porque no conoce las cuestiones que aquejan al ciudadano.

### **Tocar los problemas de la gente y abrirse a nuevos temas**

Si los partidos eluden los problemas de la gente no llegarán a acercarse a la sociedad, si las organizaciones partidarias se encierran en temas de iniciados, en cuestiones sólo legislativas, de orden electoral, de organización política, es muy probable que no estén sintonizados con aquello que preocupa a la sociedad. Es más, los partidos no únicamente deberán preocuparse de las cuestiones de la macro política, sino también adentrarse en las temáticas de la micro política, muchas de las cuales son del más grande interés de la sociedad; por ejemplo, por qué no entienden que los problemas importantes son los

de su vida cotidiana, de la seguridad ciudadana, de las violaciones, del alumbrado público, de la basura, de la mala atención en salud, las cuestiones de medio ambiente, de la discriminación a la mujer, las faltas de los profesores a sus clases, de la dificultad de hacer trámites en cualquier repartición pública, de las extorsiones realizadas por la Policía, de la falta de respeto con la que tratan los funcionarios públicos a todos quienes vienen de sectores populares, de los temas del deporte zonal, de la drogadicción, de los alcantarillados de las calles, más muchos otros temas muy cercanos a la cotidianidad de la población.

Es más, los temas culturales, los correspondientes a la multiculturalidad y la plurietnicidad en países tan diversos como Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Ecuador, Perú no siempre han sido puestos en el centro de la discusión por los partidos, más bien son algunas instituciones sociales las que se han ocupado de ellos, de modo que los partidos no han hecho el esfuerzo de acercarse a los temas de la cotidianidad de las personas y en la medida en que sigan eludiendo esos temas no tendrán facilidad de poseer interlocución con la sociedad.

Por otra parte, no se trata de que los partidos abandonen los temas tradicionales, sino de que entren a nuevos aspectos, por ejemplo, las cuestiones de la juventud, de género, ambientales, de homosexualismo, etnicidad, religión, costumbres, culturas, drogadicción, inseguridad ciudadana, no tienen por qué quedarse sólo en la sociedad. En la medida en que los partidos no ingresan a nuevos temas, dejan esas cuestiones al manejo exclusivo de organizaciones de la sociedad, por ejemplo, de las ONG, las cuales no tienen mucho apego a los partidos y no son necesariamente el puente para que los partidos se articulen con la sociedad; entonces, los partidos no tienen por qué regalar las nuevas temáticas a las ONG, a algunas fundaciones o sindicatos cuando en realidad, a través de esos nuevos temas, las organizaciones partidarias podrían encontrar nuevos interlocutores sociales para tender con ellos puentes hacia la sociedad y al tratamiento de sus problemas.

## Democratización interna y nuevos liderazgos

Nadie de buen gusto asiste a organizaciones donde se sienta la existencia de fuertes autoritarismos, eso de manera concreta implica que partidos demasiado autoritarios, verticalistas, que no practican la democracia interna, donde las relaciones no son horizontales no convocan a la sociedad civil para participar en esas organizaciones o, en su caso, la población se inhibe de acercarse a ellas. Allí donde la disidencia no es permitida, donde no hay libertad de opinión, donde no existe una carrera para llegar a ser dirigentes, donde solamente se impone el criterio del caudillo o del dueño del partido, ahí difícilmente se acerca la sociedad de buena voluntad, menos aún los jóvenes que desean que su voz y sus criterios sean escuchados. Tampoco la sociedad tiene muchos alicientes para acercarse a los partidos que no renuevan sus liderazgos, a organizaciones que cortan el camino a las generaciones jóvenes; muchos de los partidos de América Latina no se atreven a jubilar a líderes o caudillos que fueron importantes hace décadas, pero que ahora ya no convocan a la gente o lo que es peor, no se atreven a mover a líderes que son vistos por la población como la síntesis de todo lo negativo y, por tanto, por esas razones la sociedad huye de esos partidos.

Para abrirse a la población se requiere que la mayoría de los partidos de nuestros países realicen transformaciones institucionales profundas, que admitan la democratización interna, que en lugar de eliminar las carreras partidarias y cerrar los caminos democráticos a sus militantes para ser electos a cualquier cargo de representación se abran a los caminos del desarrollo de la democracia interna; que en lugar de la cooptación de personalidades que hacen a dedo los caudillos, en vez de la costumbre de los jefes partidarios de digitar a voluntad esas nominaciones –tanto de dirigentes como de los candidatos a cargos de representación– se abra el camino de la competencia meritocrática para que los mejores dirigentes o militantes puedan llegar a esas situaciones. Se requiere impul-

sar la carrera democrática dentro de los partidos para evitar las decisiones omnímodas de sus jefes o caudillos. Esta reforma institucional de los partidos, su democratización interna, implica ponerse en consonancia con la democracia que dicen defender, pues no es posible vivir democracias en nuestros países con partidos autoritarios. Organizaciones cerradas a los círculos familiares o a los núcleos estrechos del caudillo no son un aliciente para que la sociedad se acerque a ellos y los enriquezca con nueva gente y otras visiones.

### **Capacidad de funcionamiento descentralizado**

Estados demasiado centralizados, así como organizaciones gremiales o incluso partidarias también centralizadas no tienen capacidad y flexibilidad para llegar a la gente, pues ésta realiza sus actividades cotidianas en los espacios locales, en sus municipios, en sus distritos, en sus barrios; por tanto, aquellas instituciones que pequen de una organización excesivamente centralizada tendrán muy dificultada su tarea de conectarse con los ciudadanos. Si bien es cierto que en época electoral el partido llega a los espacios locales vía medios de comunicación, ese contacto es muy fugaz, tanto en las elecciones presidenciales como en los comicios locales.

Por tanto, se requieren organizaciones que actúen en todo el territorio nacional, creando militancias, simpatizantes y liderazgos locales con capacidad de leer sus realidades locales y con aptitudes para tener propuestas nacionales que vengan desde lo local y lo regional. Es un reto para los partidos esparcirse en el espacio nacional, llegar a las regiones y municipios para lograr un contacto más cotidiano con la sociedad; pero se requiere tener una advertencia, no sólo debe existir el partido en la región o en el espacio local, sino que también aquí la organización partidaria debe tener propuesta para estos ámbitos y funcionar de manera democrática, pues no basta organizarse regional o localmente si todavía se lo hace bajo patrones

autoritarios o bajo la dependencia absoluta a los caudillos regionales o locales.

## **¿Sociedad de la información sin partidos que informen?**

Vivimos en la sociedad del conocimiento y de la información, hoy más que nunca son muy importantes la información y la comunicación. Por otra parte, la información se ha convertido en uno de los derechos humanos del ciudadano, es necesario que éste acceda a la información para desarrollar esos derechos. Si esto es así, el partido no puede estar al margen de esas exigencias, por tanto, se requieren partidos abiertos, con voluntad y disposición de informar y de comunicar, es más, es tan importante la comunicación política como para que ella quede en manos exclusivas de los medios de comunicación. Entonces el partido debe tener estrategia comunicacional, canales de información, no nos referimos a medios de propaganda, sino a instancias de comunicación, elaboración y entrega de información, de contenidos importantes, pero en los formatos más didácticos para que puedan llegar a la sociedad, superando de ese modo los viejos y aburridos periódicos partidarios donde se daba el catecismo de la organización, pero se informaba muy poco a la gente sobre los temas que le interesan.

Hablamos de democratizar la información que emane de los partidos, es decir, que ella debe llegar a sus dirigentes, militantes, simpatizantes y a toda la población. ¿Pero sobre qué debe informar y comunicar el partido? Para comenzar sobre la visión de futuro que posee, sobre el horizonte de país que le ofrece a la gente, sobre sus posiciones y sus elaboraciones conceptuales y políticas, sobre los temas de mayor importancia para la población, sobre los porqués de las decisiones que toman en los temas coyunturales que interesan al país, sobre la explicación de las decisiones tomadas en el Ejecutivo –si está en función de gobierno– o respecto a las posiciones que tiene en la oposición con relación a las decisiones gubernamentales;

informar sobre su actividad congresal, así como de sus actividades internas.

Pero si bien las anteriores son cuestiones sustantivas sobre las cuales informar y comunicar, tan importante como eso es que el partido deje de ser una caja negra, esto quiere decir que debe socializar la información de cómo se organiza, cómo se decide internamente, cuáles son los criterios para tomar decisiones para elegir dirigentes y candidatos a representantes. Pero, y este pero es demasiado importante para ser eludido en un marco y contexto en el cual los partidos están sometidos a la duda de la ciudadanía, es necesario que informen sobre sus recursos, sobre la fuente de ellos, respecto a su administración, en torno a los criterios de control de sus gastos y especialmente sobre la transparencia de sus finanzas. Si esto no se realiza seguirá existiendo duda de la gente de manera que tendrá poco interés en acercarse a los partidos.

Por otra parte, el partido al informar a su gente, al convertirla en conocedora de los temas fundamentales de la realidad, no debe renunciar a la tarea de generar opinión en los campos temáticos de importancia nacional y local, la creación de opinión no debe estar solamente en manos de comunicadores, sino también en poder de gente profesionalizada por los partidos para que pueda responder a los temas de interés general.

Pero hoy la comunicación y la información están asociadas al desarrollo tecnológico, por tanto, los partidos deben acoplarse a ese cambio tanto en su organización interna como en el despliegue de sus tareas cotidianas para así no crear una esquizofrenia entre alto desarrollo tecnológico y formas de organización obsoletas; el salto de tecnología debe estar presente en la labor comunicacional que debe desarrollar, por tanto, están obligados a dar grandes pasos tecnológicos en materia comunicacional y de información, teniendo certeza de que ya hay un camino hacia la democratización comunicacional forzada por la internet. Para no ahondar las desigualdades deben entender también que en materia de acceso a la información y a la comunicación existen muchas brechas que conducen



a que existan muchos sectores sociales marginados, sin capacidad de acceso a esa información; por ello será importante que los partidos, sin descuidar el cambio tecnológico, no ahonden la brecha digital que existe entre ricos y pobres, entre campo y ciudad, por ello sus estrategias comunicacionales deben acercarse al desarrollo tecnológico desde la premisa de la socialización y democratización de la información.

Santiago, marzo de 2004



# Democracia, partidos y sus desafíos

---

## **Introducción**

El presente texto tratará de presentar de una manera muy esquemática un intento de ubicación diagnóstica de cómo son percibidos los partidos por la sociedad. Pero para no quedar en una mirada diagnóstica tratará de realizar un acercamiento a la ubicación de las contribuciones de los partidos a la construcción de la democracia representativa en estos últimos 22 años para rescatar de ellas elementos de continuidad para su futuro funcionamiento. Simultáneamente, y este es el objetivo central de esta reflexión, se buscará extrapolar ideas que pueden ser recogidas como los retos ante los cuales están los partidos políticos y la propia democracia boliviana, desafíos que si no son tomados en cuenta pueden conspirar contra el futuro de los partidos y, por ende, contra la profundización de nuestra democracia.

## **Desafección ciudadana hacia los partidos políticos**

### **La deslegitimación de los partidos políticos**

Bolivia está viviendo uno de los momentos más difíciles de desafección ciudadana respecto a los partidos políticos; *si*

*no se acepta esta premisa es muy difícil avanzar a mirar el futuro de los partidos políticos.*

La caída-renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada no es otra cosa que el juicio de una parte de la sociedad contra los partidos políticos, en especial a los tradicionales y neopopulistas, y expresa una furia contenida contra las conductas partidarias que normalmente *no han articulado la política con la ética*. Si bien no todo el país impulsó esa caída del gobierno anterior, sino que el fenómeno de rebelión social fue especialmente concentrado en La Paz y El Alto, eso no implica que en toda la sociedad no haya existido una fuerte crítica contra las conductas de los partidos políticos.

El manejo prebendal, clientelar y patrimonial del poder realizado por la casi totalidad de partidos políticos cuando les tocó gobernar ha contribuido mucho a descalificar de manera global al conjunto de los partidos y a todo el sistema político. Quedó claro para los ciudadanos que las organizaciones políticas *no eran instituciones que buscaban el interés general, sino más bien se convirtieron en grupos que utilizaron el poder en beneficio propio*. Lamentablemente, los partidos son comprendidos por la sociedad como las instituciones que han sido tolerantes con la corrupción estatal y, más que eso, son apuntados como las instituciones que han utilizado el poder para provecho personal, de modo que *el partido político está asociado a la idea de corrupción*.

## **La tolerancia con la pobreza y la inequidad**

La sociedad entiende que la mayoría de los partidos políticos son culpables no sólo del envilecimiento de la política, sino también del manejo de un ajuste estructural que en casi dos décadas no ha conducido a solucionar el problema de pobreza, sino también a incrementar la inequidad, de manera que *los miran como instituciones que habrían sido tolerantes con el incremento de la brecha existente entre pobres y ricos*. Está claro que esta referencia se dirige fundamentalmente a los partidos que ejercieron el poder en estas dos décadas.

La sociedad, de manera inconsciente, al criticar a los partidos está criticando también a la democracia porque fundamentalmente la confunde como régimen de gobierno y como forma cotidiana de vida, con el rendimiento que ha dado esa democracia en la economía, con la eficacia que ha tenido para luchar contra la pobreza y atenuar la inequidad. Al darse esa confusión, al privilegiar en su percepción el rendimiento en la economía, al advertir los problemas de pobreza y de inequidad que conviven en regímenes democráticos, en América Latina lamentablemente una cada vez más creciente porción de su población admite que toleraría regímenes no democráticos si es que ellos les solucionarían sus carencias económicas. A ese grado de deterioro y de deslegitimación ha llegado la percepción ciudadana sobre sus democracias.

### **Crítica extendida a otras instituciones democráticas**

Al cuestionar a los partidos políticos, buena parte de la sociedad extiende su crítica al sistema político en su conjunto y a sus instituciones, se enfila agresivamente contra un Congreso en el cual no confía y tiene reparos mucho más profundos hacia una justicia que no funciona, es corrupta o que tiene un carácter demasiado elitista.

Aunque el Congreso, debido a las reformas constitucionales es una institución cada vez más representativa de la diversidad social y étnica del país, en esa medida es mucho más democrático que antes, no por ello deja ser criticado por una sociedad que definitivamente lo mira como a una institución ilegítima, como a un espacio que no genera soluciones para la población, sino que es percibido como un lugar donde solamente se concentra una discusión sobre temas que no atingen a las urgencias ciudadanas.

Es cierto que el país ha vivido grandes transformaciones institucionales en dos décadas, es evidente que se ha engendrado un clima de desarrollo democrático en el cual los partidos políticos han sido los grandes actores, sin embargo, la

sociedad advierte que si bien se generó democracia en el país, eso *no ha implicado que los partidos simultáneamente desarrollen democracia interna.*

### **Falta de democracia en los partidos**

Una de las paradojas del país es que habiendo desarrollado democracia, ella no ha llegado a los partidos, éstos en su mayoría o totalidad tienen rasgos autoritarios y no han desplegado verdaderos procesos de democratización interna; lo más frecuente es que en los partidos no existe plenamente el derecho a la disidencia. El desarrollo de la vida partidaria, en lugar de crear institucionalidad partidaria, ha dado lugar más bien al mantenimiento y, lo que es peor, al incremento de lógicas caudillistas que son muy apreciadas en un ambiente social donde la cultura política es proclive al autoritarismo y no a la democracia, al respeto a la disidencia ni a la tolerancia respecto de ideas opuestas a las de los líderes caudillistas.

Es también paradójico observar cómo junto al desarrollo de la democracia en Bolivia, *simultáneamente se ha desplegado el aumento del poder de los caudillos* en casi la totalidad de los partidos políticos, lo cual no fomenta la democracia, sino solamente da lugar a incrementar patrones autoritarios en la vida interna de los partidos. Las nuevas fuerzas políticas, cuestionadores de los partidos tradicionales, sean del ámbito de los neopopulismos o de otras fuerzas políticas de más reciente organización, antes que eliminar la lógica caudillista la han incrementado, de modo que usualmente han repetido conductas que criticaban en sus momentos de organización.

*Los más de los partidos, casi la totalidad de ellos son reacios a aceptar la renovación de liderazgos, eso ha impedido la creación de nuevas generaciones de líderes que podrían tener códigos más democráticos.* Buena parte de los partidos tienen liderazgos caudillistas muy añejos que no han podido ser sustituidos por otras dirigencias jóvenes. Pero la paradoja mayor es que muchos líderes jóvenes han replicado el carácter caudi-

lista y autoritario de los líderes que han comenzado su vida política hace varias décadas, de manera que un solo cambio generacional o etéreo en la dirigencia no necesariamente asegura más democracia, en especial, si no viene provisto de una mirada más democrática de la política.

## **El desarrollo de la democracia representativa**

### **Construcción de democracia representativa**

Debido al bajo desarrollo de una cultura democrática en la sociedad y los partidos, en la percepción social existe una lógica maniquea: se sataniza a los partidos y se endiosa y santifica a la sociedad civil, sin aceptar que esta última tiene vicios, limitaciones y criterios autoritarios muy parecidos a los partidos políticos. Las más de dos décadas de vida democrática no sólo son resultado de la recuperación de la democracia en 1982, implica algo más; si en ese instante fue crucial la participación de la sociedad, ulteriormente, en los veinte años fue trascendental el rol de los partidos en la edificación de la democracia. Lamentablemente hasta el presente es poca o ninguna la valoración que se da a los partidos en la construcción de esa democracia.

Desde 1982-1985 el país no sólo recuperó la democracia, sino que, fundamentalmente, por primera vez en su historia republicana comenzó la construcción de una democracia representativa de tipo multipartidario donde la titularidad del poder se define a través del voto y ya no como en el pasado por medio de los enfrentamientos entre los movimientos sociales –cuyo núcleo era la COB y FSTMB– contra las Fuerzas Armadas del país. Hasta hoy existe poca explicación en niveles intelectuales y, menos aún, desde los partidos políticos sobre este nuevo marco cualitativo de democracia de la representación que se edificó en estas dos décadas. Quiere decir que los partidos ayudaron a hacerlo, pero tuvieron poco compromiso para informar y explicar lo que estaban construyendo.

## Otras utopías y la adscripción a la democracia representativa

Puede decirse que en estas dos décadas de democracia representativa se transitó de la denominada centralidad obrera que dominó la política desde la segunda parte de la década de los cuarenta hasta mediados de los ochenta, hacia la centralidad partidaria en la construcción de la democracia. Ese hecho, la centralidad de los partidos, dio lugar a la idea de *partidocracia* que existe en la sociedad para juzgar la construcción realizada en esos 22 años. Pero es bueno realizar algunas preguntas sobre cuál fue el rol o el sentimiento de la sociedad en el proceso de edificación de la democracia representativa. Para comenzar, es preciso puntualizar que en Bolivia existe una sociedad antidictadura, desde muy atrás en la historia los actores sociales siempre han luchado contra gobiernos dictatoriales, sean civiles o militares. Es ineludible reconocer el valioso papel de la sociedad y de sus actores en todas las recuperaciones democráticas; esa sociedad ha dado muchas vidas en su proceso de lucha contra las dictaduras.

¿Pero la sociedad internamente en sus instituciones es democrática?, ¿son democráticos el sindicato, la junta de vecinos, la organización de empresarios, la familia, la escuela, la organización de indígenas, las ONG? La respuesta obviamente es negativa, no lo son, entonces aquí surge otra paradoja, son instituciones que predominantemente poseen una cultura autoritaria las que se han enfrentado a las dictaduras –también autoritarias– que han llegado al poder en Bolivia.

Pero entremos a más profundidades, las instituciones, en especial de los movimientos sociales de sectores populares, los sindicatos, las universidades, los maestros, los gremios de periodistas, la COB, las COD, las federaciones sindicales sectoriales, ONG, los partidos-sindicato, las juntas de vecinos, además de tener un sentimiento antidictadura, ¿poseían como sueño, como utopía la construcción de democracia representativa? La respuesta es terminante, ése no era sueño ni su visión de futuro, su utopía era otra. Los movimientos sociales, las organizacio-



nes populares tenían otros sueños, pensaban en otra construcción estatal, su ideario siempre fue anticapitalista y antiestatal, anti el Estado del capitalismo, sea cual fuese el matiz de éste, en esos movimientos sociales, a excepción de los grupos indígenas, dominaba la idea de la construcción revolucionaria de un Estado socialista. El socialismo era su utopía y su camino, no la democracia representativa, desde esa perspectiva eran revolucionarios, buscaban el nuevo Estado socialista y no eran defensores de una democracia representativa.

### **La democracia dejada en manos de los partidos**

Después de la recuperación democrática en 1982 y en especial desde el instante en que el país comienza a construir democracia representativa, esos movimientos populares en alguna medida se apartan o se enfrentan contra el nuevo tipo de construcción de democracia que se generaba en el país o, en su caso, la dejan en manos de los partidos políticos. ¿Dónde estuvieron los movimientos sociales en la construcción de la nueva institucionalidad democrática, en la Ley de Participación Popular, en la Ley de Descentralización, en el cambio de la Constitución, en las reformas institucionales, en la incorporación de los diputados uninominales, en el nuevo ordenamiento institucional, en la creación del sistema de regulación sectorial, en la privatización-capitalización de la economía, en el nuevo diseño de la justicia, que incluye al Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura, en las reforma electorales, en el cambio del Código de Procesamiento Penal? En general y predominantemente no estuvieron presentes en estos procesos y en estas decisiones, pero no necesariamente porque hayan existido políticas expresas para marginarlos –hubo algunas, eso no se puede negar–, sino lo fundamental de su alejamiento de *estos procesos es que no apuntaban a sus sueños y utopías*. Lo que percibían es que el país y los partidos construían algo que no era su sueño. Sólo si los partidos hubiesen hecho el cambio revolucionario –lo que es un contrasentido–, habrían estado con ellos.

Por ese alejamiento de los movimientos populares de los procesos de cambio dentro de la democracia representativa ellos crearon la idea de la partidocracia, que implica que los procesos estaban solamente en manos de los partidos políticos. Esta percepción en un sentido descriptivo es precisa, pero en su contenido señala que el país había cambiado, se adentraba en una democracia de la representación donde es central el papel de los partidos y salía de una fase política donde el *movimientismo*, es decir, la dinámica y acción de los movimientos sociales, era central para explicar el curso del sistema político e inclusive la del acceso al poder político por medio de los movimientos de masas.

Es que Bolivia había pasado a la hora de la democracia de la representación, a la hora en que en el sistema político era crucial el papel de los partidos políticos, había transitado al momento en que la definición de la titularidad del poder se la definía por medio del voto. Pero mientras había acontecido todo esto, la cultura política no se había modificado, seguía siendo la anterior en la cual los movimientos sociales creían que los cambios se realizan con acciones de masas y no dentro de una institucionalidad democrática, esto explica en alguna medida la exclusión por decisión propia de esos actores de los procesos que se daban dentro del marco de la institucionalidad democrática.

## **Cultura política y conductas partidarias**

### **La memoria larga: la cultura de la política en las calles**

La cultura política prevaleciente en los movimientos sociales en estos veinte años de democracia es la de la política en las calles (Calderón, 2000), es esa la cultura de largo plazo o la memoria larga de los movimientos populares, eso se ha forjado en más de un siglo. Esa cultura implica que el camino en el cual se cree radica en que la reivindicación social o política se

logra por medio de acciones violentas en las calles, manifestaciones, bloqueos de caminos, calles o plazas, toma de rehenes, crucifixiones, dinamitazos, tendencia al alzamiento social, rebelión social o movimiento de masas para exigir reivindicaciones que los acerquen a un objetivo político mayor que implica sacar gobiernos, enfrentarse al Estado o fundar el nuevo Estado de su utopía.

Frente a la memoria larga, junto a esa cultura de largo plazo de rebelión social existe otra, muy fugaz, apenas fundada y con muy pocos años de vida, que es la cultura política de aceptación de la democracia de la representación en la cual los cambios se procesan dentro de la institucionalidad, dentro del marco del Estado de Derecho, por medio del cambio de instituciones siguiendo la ley y removiendo titulares del poder por la vía del voto y no por medio de acciones violentas de masas. Insistimos, esta es una cultura nueva, en germen, de cuando en cuando aparece, pero normalmente *es opacada por esa cultura de largo plazo que cree en la violencia para realizar los cambios políticos e institucionales*. Si no se había generado una nueva cultura política más pegada al marco de la democracia de la representación, no por ello el país dejó de dar el paso a la creación y desarrollo de la democracia representativa, pues los procesos políticos son de esa naturaleza, no siempre esperan el desarrollo de ciertas precondiciones, sino simplemente que la realidad se impone de manera tortuosa y zigzagueante, muchos cambios de la democracia se operan sin que necesariamente los países hayan creado una cultura democrática en la cual se asienten sus transformaciones institucionales.

Pero mirando con sentido propositivo, así esa cultura democrática sea incipiente, así sea débil por sus pocos años de vida, así sean muy grandes sus limitaciones, ella existe. Entonces el país combina o convive con dos culturas políticas, la que se adscribe a los patrones de una cultura democrática de la representación junto a la que genéricamente podemos llamar la cultura de la política en las calles. Es más, estas dos conviven con algunos códigos políticos no dominantes, pero existentes,

que son aquellos que guían la organización política de las comunidades indígenas, que no son exactamente iguales a las de los movimientos populares de corte urbano.

### **Partidos no preparados para una nueva situación democrática**

Si en la sociedad prevalecía una cultura política basada en su memoria larga (Silvia Rivera), la cultura de la política en las calles; por otro lado, *en los partidos políticos no existía cultura ni conductas democráticas*. Una cosa es que muchos de esos partidos se hayan enfrentado a las dictaduras –no todos lo hicieron, algunos convivieron con dictaduras– y otra muy diferente que ellos hayan sido democráticos. Una vez que llegaron al poder se encandilaron con las instituciones que administraban o dominaban, una vez puestos al mando de ellas olvidaron a la sociedad, a los ciudadanos, y comenzaron a desarrollar un proceso de separación de la ciudadanía; de manera paulatina ellos fueron los que crearon una gran brecha entre la sociedad y el sistema de partidos, entre la sociedad y el sistema político.

Los partidos que en el pasado fundaban su existencia en el intento de lograr cercanía con la sociedad, que basaban su fuerza en el puente que tendían a las masas, a los sectores populares o en la capacidad que poseían de tener presencia en sindicatos y en organizaciones sociales, esos partidos que tenían esas conductas, no bien llegó la democracia representativa y estuvieron a la cabeza de ella, entendieron que su fuerza y existencia sólo era posible reproduciéndose en el poder, meta para la cual no creían necesario el acercamiento a sectores sociales o a los ciudadanos.

### **El olvido de la mística y la reproducción en el poder**

Los viejos partidos de masas o los partidos de militantes dejaron de preocuparse por el modo de acercarse a la sociedad y a los ciudadanos, trocaron esa preocupación por otra: cómo mantenerse en el poder. Si el acceso al poder ahora transitaba por medio del ejercicio electoral, entonces los partidos comenzaron a

volverse máquinas electorales, no organizaciones de militantes ni de simpatizantes provistos de alguna mística, antes bien, *los partidos se convirtieron en maquinarias electorales destinadas a ganar elecciones*. En lugar de llegar a la sociedad o a los ciudadanos prefirieron el camino coyuntural y fugaz de llegar a los electores.

En el pasado la militancia o el acto de simpatizar por un partido implicaba cierto grado de compromiso y fundamentalmente un buen grado de mística para seguir una idea, normalmente de transformación o de coronación de una utopía, sea democrática o no. A su vez, si eso latía en militantes y simpatizantes, era eso mismo, una idea, una utopía la que brindaban los partidos para ser seguidos. Pero en estos 22 años de democracia, *la mayoría de los partidos, en especial esos que administraban el poder perdieron la mística*. En esa misma medida se abrieron espacios para que sus militantes y en especial sus dirigentes enfoquen sus prioridades no al esfuerzo por coronar una idea, sino simplemente a utilizar el poder para sí mismos en su beneficio personal, con lo cual quedó muy debilitada la imagen de los partidos y la de los políticos.

Con partidos sin mística, sin una idea o norte que ofrecer al país y a quienes deseaban acercarse a ellos, los partidos fueron cerrando sus puertas, pero a quienes creían que desde el partido se podía hacer transformaciones en favor de la nación; sin embargo, simultáneamente se abrió la puerta para otros, por supuesto que miembros de la sociedad, a otros que miraban a los partidos con ojos de clientela, con el deseo de recibir un favor, sea económico o de colocación en la administración pública. Así fue surgiendo también una nueva militancia con menos mística, pero con más intereses particulares, para este tipo de militantes no importaba la línea del partido, sino la capacidad de éste para hacerles favores. No sólo emergió una clase o tipo de militantes clientelares, sino que, peor todavía, surgió una nueva capa de políticos de impulsos prebendales, ya no preocupados en buscar el interés general, ya no con capacidad de diseño de una línea política, sino con gran apetito de poder porque a través de éste descubrieron que existía un camino seguro

al enriquecimiento ilícito. Esta nueva fracción de políticos, debido a su poca preocupación por líneas partidarias, se convirtió en un grupo de comodines para varios partidos, recibían favores de los partidos a los cuales llegaban, pero a la vez eran elementos instrumentales de los políticos ya existentes en esos partidos. Este modo de operación fue marcando una degradación paulatina de la actividad política.

### **La necesidad de acceder a los medios de comunicación**

Los partidos instalados en los espacios de mando comenzaron a entender como tema prioritario la preocupación por la reproducción del poder, elemento que debido al desarrollo de la democracia representativa pasaba por las urnas. Simultáneamente, esos partidos comprendieron que se llega a los electores por la vía de los medios de comunicación, radiales, escritos o, fundamentalmente, televisivos; eso condujo a que tales partidos privilegien la búsqueda del elector por medio de la televisión. La necesidad de llegar a los medios televisivos los empujó a buscar fuentes, sanas o no, para financiar sus campañas electorales. En el caso de muchos partidos en el poder, su reproducción en ese espacio se facilitó por el acceso a recursos públicos, los cuales fueron a las arcas partidarias para ser base de su trabajo electoral. *Esto marca un distanciamiento cada vez mayor entre la ética y la política.*

Paralelamente, los medios de comunicación fueron ganando más importancia, no sólo en la entrega de noticias, sino en un campo especial: se convirtieron en la gran competencia de los partidos en la tarea de mediación entre el Estado y la sociedad; de manera paulatina esos medios de comunicación fueron cumpliendo esa tarea de manera más eficaz, lo hicieron con mayor prontitud, lo cual obligó a que los partidos también se esfuercen por llegar a los medios, ya sea pagando avisaje en época electoral o comprando directamente medios de comunicación para utilizarlos en su labor de reproducción del poder o en la tarea de llegar a él.

Esos hechos fueron conduciendo a que la democracia, o el acceso al poder dentro de ésta, en cierta medida se convierta en más elitista, pues si ella pasaba por el acceso a los medios de comunicación y dado el costo de éstos, quedaba claro que sólo sectores privilegiados podían hacerlo. Sin embargo, siendo cierto esto, no es absoluto, pues muchas organizaciones partidarias o sociales con pocos recursos han podido acceder a los medios no necesariamente por la vía del pago de la factura de sus costos, sino por otros mecanismos no necesariamente monetarios que pasan por solidaridad o comunidad de ideas con comunicadores, periodistas o gremios sindicales de los medios de comunicación.

## **Contribuciones de los partidos a la democracia**

### **El tránsito a la estabilidad política y la certidumbre**

Bolivia ha sido conocida como el país de la inestabilidad política, como el paradigma de los golpes de Estado y de las rebeliones sociales que han dado lugar a gobiernos fugaces, muchos de ellos militares. Sólo a principios del siglo XX nuestro país tuvo un periodo de estabilidad política de veinte años, pero en un contexto en el cual no había democracia o solamente existía la democracia censitaria del liberalismo, la de los que accedían al alfabeto o tenían algún peculio, de una democracia en la cual las mujeres no contaban ni tenían el derecho al voto. Ahora, al iniciar el siglo XXI Bolivia, a pesar de todas sus turbulencias políticas, posee una estabilidad política que es más extensa que esa que tuvimos en el inicio del siglo XX. A pesar de todas nuestras limitaciones, como país hemos generado una estabilidad política que es destacable.

Desde 1985 hasta ahora, los cambios de gobierno han sido constitucionales, se ha respetado la ley para el cambio de primeros mandatarios; desde esa fecha hemos realizado cinco elecciones generales consecutivas y mediante ellas se ha definido

la titularidad del poder, asimismo se ha efectuado un número mayor de comicios electorales para definir las autoridades de los municipios en un marco democrático. Nada de esto es parecido a nuestra historia anterior.

No hay algo que destruya más las esperanzas de futuro de un país y que desestabilice la vida que la incertidumbre, Bolivia ha vivido casi 65 años de incertidumbre, entre 1920 y 1985, la norma de esos tiempos era la fugacidad de los gobiernos, lo único cierto era la inestabilidad, la espera de cambios abruptos de gobierno, la sensación de golpe de Estado o de rebelión social contra el orden establecido. En cambio, desde 1985 por lo menos hasta el año 2000 el país ha respirado un aire de estabilidad política y algo de certidumbre sobre el futuro. En buena medida, el logro de la estabilidad política y su mantenimiento es un producto del trabajo de los partidos políticos, del funcionamiento de un sistema de partidos antes inexistente, no reconocer esto implicaría realizar un análisis sesgado del desarrollo de la democracia boliviana de estas dos décadas. Es cierto que la sociedad ha dejado hacer, no ha tumbado el poder ni la institucionalidad democrática, en esta medida posee también mérito, pero eso no quita el papel fundamental que han jugado los partidos para engendrar estabilidad política.

### **Los traumas de la gobernabilidad y de la hiperinflación**

Entre 1979 y 1982 el país vivió muchos cambios de gobierno, varias elecciones sin capacidad de lograr mayoría absoluta para elegir Presidente de manera directa, como consecuencia de ello la decisión de definir titular del poder se pasó al Parlamento, en toda esa época éste y, claro está, los partidos que estaban representados en él no tuvieron capacidad de concertación para elegir Presidente. Si algo hizo el Parlamento en esos años fue empantanar la elección y por esa vía abrió las compuertas para que accedan al poder los militares. Quiere decir que el Parlamento y los partidos políticos fueron generadores de ingobernabilidad.



Entre 1982 y 1985 el gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP) tuvo una administración muy complicada, no sólo por la crisis económica que se vivía en ese tiempo, sino también y fundamentalmente porque en esa fase histórica se demostró que es muy difícil que un gobierno administre bien el Estado si no posee mayoría parlamentaria que le brinde gobernabilidad. El Parlamento, en especial los partidos de oposición que poseían mayoría en el Legislativo le hicieron la vida imposible al presidente Hernán Siles Zuazo, generando el llamado *trauma de gobernabilidad* que devino en el adelantamiento inconstitucional de elecciones en 1985. Empero, a partir de 1985 los partidos políticos aprendieron la lección, hasta hoy no han vuelto a empantanar la elección de Presidente en el Parlamento, por esa vía han logrado una costumbre que es ya una institución: la elección congresal de Presidente, para así no abrir puertas para que otros, los militares, se sientan tentados a tomar el poder por la fuerza. En esta medida, *la lección aprendida ha ayudado a superar algunos problemas de gobernabilidad que creaban incertidumbre en el país.*

Por otra parte, también desde 1985 los partidos políticos se han ocupado de superar el trauma de gobernabilidad generado en la época de la UDP, pues no sólo que en el Parlamento han tenido la capacidad de elegir Presidente, sino que simultáneamente han desarrollado la capacidad de generar mayorías parlamentarias, muchas veces muy sólidas, que han garantizado la gobernabilidad estatal. Justamente por poseer esas mayorías consistentes varios gobiernos han podido realizar algunas reformas institucionales que necesitaba el país. Es decir, *los partidos políticos, a pesar de sus limitaciones, generaron gobernabilidad en Bolivia.* Está claro que hay demasiadas críticas a la generación de gobernabilidad instrumental que creó mayorías parlamentarias y que se sacrificó a esa sola idea, sin comprender que la gobernabilidad es más que eso, es también buen gobierno, gobernanza, además y fundamentalmente debe ser gobernabilidad democrática y legítima, cuestión que no fue asimilada por los partidos políticos y condujo a la crisis política que hoy vivimos.

Entre 1982 y 1985 Bolivia vivió uno de los más altos procesos inflacionarios de la historia mundial, el 22.000% de inflación de esa época condujo a postular la existencia del *trauma de la hiperinflación*, pero desde 1985 en adelante, con el concurso de los partidos políticos en el poder, ese fenómeno pudo ser controlado. Hasta hoy Bolivia es uno de los países que sabe manejar la inflación y, como se sabe, el control de ésta es importante para apostar a cualquier tipo de desarrollo. Es cierto que se controló la inflación, que ella se convirtió en objetivo fetichizado de la economía, sin dar importancia equivalente al reto del desarrollo, pero el país hizo su tarea en ese campo y dentro de un marco democrático.

### La lógica del pacto

Hasta 1985 en la política dominaba el maximalismo político, hoy también existe, pero hay matices de avance democrático que son importantes de destacar; la cultura política del pasado, de hace dos décadas, se fundaba en la oposición amigo-enemigo, a este último se debía destruirlo, eliminarlo y evitar contacto con él, no se lo comprendía como adversario con el cual hubiese necesidad de pactos si las exigencias del desarrollo de la política y de la democracia así lo marcaban. A partir de 1985 se ha desarrollado la lógica del pacto, se ha impulsado la democracia pactada, a pesar de sus limitaciones, la conformación de coaliciones ha creado gobernabilidad y estabilidad política. *El pacto, el diálogo, la concertación son consustanciales a la democracia*, ningún régimen democrático debe renunciar a ellos, una democracia que tiende a ser madura está basada en el desarrollo del pacto, eso hay que destacarlo y son precisamente los partidos políticos los que han impulsado la lógica del pacto, lo cual, quiérase o no, es un avance democrático.

A diferencia de las costumbres políticas prevalecientes hasta 1985, especialmente en la relación de enfrentamiento que poseían los partidos políticos entre sí, las organizaciones partidarias han generado el germen de una cultura de la tolerancia,

decimos germen porque en dos décadas no se cambia de cultura política, pero sí se pueden sembrar elementos nuevos que son precisamente los que han sido desarrollados por medio de la lógica de los pactos. Si lo que domina en nuestra cultura política es la intolerancia hacia el otro, hacia el diferente, hacia las ideas contrarias, no por ello deja de existir, de tanto en tanto, un hálito de tolerancia que en buena medida es producto de la capacidad de pactar y de concertar de los políticos.

Hoy que se persigue a los partidos y se los sataniza hay que reconocerles que tuvieron la capacidad de cultivar e impulsar la política de los pactos, en unos casos para elegir Presidente, en otros para formar coaliciones de gobierno que le provean de gobernabilidad a los regímenes en el poder. Pero los pactos no se han limitado es eso, sino que también se han abierto al acercamiento y logro de concertaciones y acuerdos entre gobierno y oposición, muchos de los cuales han devenido en la generación de importantes reformas político-institucionales que el país estaba forzado a realizar. Pero así como se reconoce su papel en crear una lógica de pactos y de esa manera enriquecer la democracia, no se puede tapar el sol con un dedo y dejar de decir que simultánea y paulatinamente esa política del pacto se fue degradando, pues en lugar de perseguir objetivos de talla, de impulso de la democracia, viraron a poseer otros contenidos que desarrollaron, más bien, el clientelismo, el reparto del poder en favor de los partidos políticos. La lógica del pacto en esos últimos años se convirtió en elemento consustancial del desarrollo de una cultura patrimonial y prebendal del manejo del Estado. Es por esa razón que la población, reniega y detesta la democracia pactada, rechaza no el pacto en sí mismo, sino más bien señala que éste devino en todos esos fenómenos negativos.

### **La construcción de un sistema de partidos**

La democracia censitaria de inicios del siglo XX, la del dominio del liberalismo con dificultad puede ser nominada

como democracia, pues no se olvide que en ella apenas votaba un 5% de la población, no lo hacían las mujeres, los analfabetos y quienes no poseían un ingreso estable. Pasada esa época, en las inmediaciones de la guerra del Chaco todavía no se podía hablar de democracia para todos, persistía el Estado oligárquico y, es más, lo que dominaba el ambiente eran los constantes cambios de gobierno no por el camino constitucional, muchas veces por la vía militar. De 1952 en adelante si bien se pasó al voto universal y en esa medida se democratizó la política, no por ello se construyó una democracia representativa de tipo multipartidario; por el contrario, lo que vivimos fue un régimen de partido único, muy similar a los socialismos o parecido al PRI mexicano, es decir, tampoco tuvimos una democracia multipartido. Si bien había voto universal, no había ciudadano que lo ejerza, eso dio lugar a hablar del voto indio que era un sufragio colectivo en agradecimiento al partido que hizo la reforma agraria.

Caído el régimen civil del nacionalismo revolucionario en 1964, de ahí en adelante, prácticamente hasta 1982 vivimos en el marco de una gran inestabilidad política, en la cual el sufragio no era la clave de la definición de la titularidad del poder, más bien en el sistema político y en la definición del poder eran importantes las oposiciones entre movimiento sindical, nucleado en torno a la COB-FSTMB, contra las Fuerzas Armadas, quiere decir que toda esa época tampoco puede ser caracterizada como una democracia representativa multipartido. Solamente a partir del periodo 1982-85 el país comienza edificar la democracia representativa, pasa a definir la titularidad del poder por medio del sufragio universal. Paradójicamente, sólo después de caído el Estado del 52 recién se comienza a crear al ciudadano, siendo que ese era uno de los objetivos de la Revolución del 52. Pero si el poder se definía por medio de la competencia electoral, eso implicaba la necesidad de partidos que pugnen por el poder para así crear una democracia multipartido y es eso precisamente lo que hicieron los partidos después de 1979, comenzaron a existir, *emergieron nuevas*

*organizaciones que crearon el sistema de partidos que pudo garantizar la estabilidad política de estas dos décadas.*

## **La inclusión política**

Aunque a la democracia boliviana se le reclama ausencia de inclusión política y se la crítica por la exclusión política, social y económica; sin embargo, sin negar de modo general que esos fenómenos existen y haciendo un juicio procesual es necesario reconocer que, a pesar de todo, esa democracia se fue abriendo a nuevos partidos, en efecto, los nuevos actores sociales –no recién creados, sino recién visualizados– tuvieron la capacidad de convertirse en nuevos actores políticos, formaron nuevos partidos políticos y pasaron a enriquecer el sistema de partidos.

En efecto, los migrantes recientes en La Paz formaron su partido (CONDEPA), pasaron a ocupar el poder municipal y llegaron a coparticipar en el poder nacional, introdujeron las polleras al Parlamento. El empresariado mestizo, la burguesía chola formó su partido (UCS), ocupó varios poderes municipales y también coparticipó en gobiernos nacionales, teniendo además bancadas parlamentarias importantes. Los movimientos kataristas de todo tipo también hicieron partidos, unos llegaron al Parlamento, otros alcanzaron la vicepresidencia del país. Fuerzas regionales también hicieron partidos propios, ese es el caso de NFR, que tomó el gobierno municipal de Cochabamba y coparticipó en gobiernos nacionales, alcanzado a formar también bancadas parlamentarias muy importantes.

Es gracias al desarrollo de esa democracia, a la labor de los partidos políticos dentro de ella que no se cerró el sistema político y de partidos, ellos no le pusieron un candado para impedir el acceso de nuevos partidos políticos; por voluntad propia u otras veces por presión social se abrió el sistema político a nuevos actores, es más, fuerzas políticas como el MAS o el MIP, su acceso a poderes municipales y al Parlamento nacional no son explicables sin acudir al desarrollo de la democra-

cia representativa. Todo esto habla de inclusión política, de acceso de nuevos actores sociales al sistema de partidos, este elemento de la democracia no puede ser negado, cerrar los ojos a él implica no poseer justicia en el análisis de la democracia y de los partidos.

Empero, esa inclusión política o el desarrollo de la ciudadanía política no quiere decir que los bolivianos vivamos en un mundo rosa, pues el aparato del Estado está copado por élites predominantemente oligárquicas, son pocos los sectores indígenas, campesinos y hasta mestizos que acceden a él. Por otra parte, si por un lado se incrementó la ciudadanía política, sin embargo, eso convive con un 91% de pobreza rural, con un 58% de pobreza a escala nacional, con una situación que expresa que la mayoría de los bolivianos no poseen el derecho al trabajo, a la salud y a la educación. Todo esto quiere decir que si bien se desarrolló ciudadanía política, ella no fue acompañada de una ciudadanía social.

### **Las contribuciones al reconocimiento de la diversidad**

Bolivia es un país multicultural y pluriétnico, pero eso no fue reconocido sino dentro de la democracia representativa, a pesar de que subsiste en las élites una cultura oligárquica que tiende a la discriminación de los sectores populares, sin embargo, se dio pasos importantes para el reconocimiento de la diversidad cultural, lo cual se expresa en la Constitución, en la reforma educativa, en la participación popular, en el nuevo Código de Procesamiento Penal. Buena parte de esos avances se debe a impulsos de la sociedad, en especial de sectores indígenas y campesinos, pero a la par, todas esas demandas han sido procesadas en el sistema político por los partidos.

Por supuesto que quedan racismos de las élites y también de sectores indígenas, por un lado, se reconoce la multiculturalidad, pero se construye lentamente la interculturalidad. Hay mayor conciencia sobre la diversidad regional, aunque en algunos lugares hay ciertos grados de intolerancia, además es evidente que Santa Cruz no cree en La Paz y que ésta no con-

fía en Santa Cruz, pero se convive en el mismo país, no hemos llegado a grados de intolerancia como los que existen en Oriente Medio, Rusia o en la ex Yugoslavia. Nadie puede negar que en La Paz o Santa Cruz se construyen síntesis nacionales por el grado de migración que han recibido esas ciudades. En democracia se están procesando las diferencias, en ella se advierte la necesidad de aclarar identidades, pero sin negar a las demás y en eso tienen un rol de primera importancia los grupos sociales, así como los partidos que han abierto canales institucionales para que exista y sea reconocida la diversidad cultural, social y regional.

### **Las reformas institucionales**

Ya lo hemos planteado, pero hay necesidad de insistir; esta democracia insuficiente y sus partidos criticados han cambiado casi toda la institucionalidad del país, hemos vivido dos reformas constitucionales que apuntan a abrir mecanismos participativos en la democracia representativa, se abrió más espacio para los ciudadanos y también el espacio municipal a la democracia; se generó una profunda reforma municipal orientada al ámbito rural, hablamos de la participación popular; se avanzó en el campo de los derechos humanos antes inexistentes, fue creada la Defensoría del Pueblo, se modificó el entramado institucional de la justicia con la creación del Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional. No obstante, a pesar de estas reformas, en especial en el campo de la justicia, la población aún no percibe a plenitud de qué manera le afecta.

Se abrió espacio para una descentralización administrativa, que es vista como insuficiente. La reforma educativa marcó señales en el camino de la interculturalidad y el bilingüismo, se aumentó coberturas escolares, pero sin una gran mejora en la calidad educativa. Se modificó el Código de Procesamiento Penal, que ahora es sensible a la multiculturalidad, se hizo cambios en el sistema electoral. Los partidos políticos admitieron que un 50% de la representación en la Cámara de Diputados

sea elegida por circunscripción uninominal y se aprobó la norma que abre el espacio a las agrupaciones ciudadanas. Muchas de las reformas fueron hechas bajo presión y contra la voluntad de los partidos, pero tampoco nadie puede negar que ellos, así sea por instinto de sobrevivencia, las han admitido, con lo cual la democracia da pasos hacia adelante.

Todos estos cambios institucionales, unos buenos, otros señalados con el dedo acusador, por ejemplo, la capitalización o con dudas sobre el sistema de regulación sectorial, todo ello fue hecho en democracia; en estas reformas jugaron un papel central los partidos políticos. Se modificó bastante la estructura institucional, pero queda mucho trecho por recorrer. Habrá que tener certeza de que para cumplir lo que falta por hacer, para decidir hacia dónde se debe avanzar, serán también necesarios los partidos políticos.

## **Limitaciones democráticas y desafíos para los partidos**

### **Modernidad y premodernidad política**

Al observar la fundación de la democracia representativa, las transformaciones institucionales realizadas, el acostumbramiento a usar el sufragio como el mecanismo para definir la titularidad del poder; analizando que hubo más de dos décadas de estabilidad política y que el cambio de gobiernos se realizó por medio de los mecanismos institucionales, observando la introducción de la lógica del pacto, conscientes de que de tanto la cultura política dejó en cierta medida el maximalismo que la caracterizaba, al ver que la democracia representativa boliviana es multipartido y que existe confianza en su poder electoral no hay duda de que se debe rescatar la labor realizada por los partidos políticos en estos dos decenios; quiérase o no, ellos generaron modernidad política en el país.



Sin embargo, también es necesario apuntar que todos esos cambios institucionales, que la construcción de la democracia pactada y de las coaliciones estuvo acompañada del desarrollo creciente del clientelismo político, del manejo prebendal y patrimonial del poder, por tanto, si hubo saltos a la modernidad política, paralelamente los partidos son responsables de la existencia de la premodernidad política y son precisamente estos últimos elementos los que llevaron a la deslegitimación del sistema político.

### **Ausencia de visión de largo plazo y de proyecto de país**

Una de las funciones clásicas de los partidos políticos es la creación de una visión de país, ellos tienen por tarea generar proyectos de nación, imágenes de país para el largo plazo, trazar utopías hacia dónde apuntar en el futuro. Por esa labor la población, los simpatizantes se adscriben o se adscribieron a uno u otro proyecto político, sin embargo, en estas dos décadas los partidos, al haberse transformado en máquinas electorales o haberse limitado a ser administradores del poder para beneficio propio, no han cumplido esa tarea central de las organizaciones partidarias. En cierta medida debido a eso los ciudadanos se han alejado de los partidos, no obstante, donde ven una oferta de país, una señalización del camino a seguir, es ahí donde se acercan.

Asimismo, los partidos son o deberían ser los grandes agregadores de intereses, en esa medida están obligados a investigar cuáles son los intereses de los distintos grupos de una sociedad que cada vez es más compleja, de una sociedad que ya no puede ser explicada exclusivamente con la vieja conceptualización de la lucha de clases. Empero, las organizaciones partidarias, distraídas en la conducta clientelar o administración patrimonial del Estado, no han cumplido su tarea, por eso mismo la gente, los distintos sectores de la población buscan otro tipo de representación o acuden a los medios para que ellos observen sus demandas y agenden sus problemas.

## Agotamiento de la democracia pactada

Inicialmente, la lógica del pacto se orientó a buscar soluciones a los problemas políticos del país, se enfrentó a los empantanamientos que generaban inestabilidad política; por otra parte, esos mismos acuerdos dieron lugar a superar el trauma de gobernabilidad vivido en la fase 1982-1985, es más, a través de los pactos oficialismo-oposición se pudo realizar las transformaciones institucionales en estas dos décadas. Pero el pacto paulatinamente comenzó a mostrar otra cara: reparto patrimonial del poder. El gobierno de Sánchez de Lozada muestra nada más que el resultado negativo del envilecimiento de la lógica del pacto, es su culminación. Ya antes de ese régimen ese proceso estaba iniciado, ya antes de su gobierno se administraba de manera patrimonial el poder, pero durante su mandato estalla el fenómeno con las consecuencias que indican que este tipo de conducta es una de las explicaciones de lo sucedido en octubre de 2003.

No debe quedar duda alguna de que la democracia pactada iniciada en 1985 terminó, que esa lógica de formación de coaliciones se acabó, ¿pero eso implica que el pacto y la concertación no son necesarios? La respuesta es negativa, *el pacto es nodal para el desarrollo de la democracia, se requiere pactos en el sistema político, en la sociedad, sin ellos no se puede profundizar la democracia*. Lo que hay que entender bien es que la población trató de expulsar al pacto que generaba el uso patrimonial y prebendal del poder, eso es lo que no desea la población. Paradójicamente, los propios partidos políticos pueden reivindicar la costumbre del pacto, pero orientándolo a la búsqueda del interés general.

## Agotamiento del ajuste estructural

Entre 1982 y 1985 la democracia nació casi simultáneamente a la emergencia del ajuste estructural y a la introducción de una lógica de mercado en el funcionamiento de la economía,

debido a ese hecho para la percepción de la población democracia y mercado, democracia y ajuste estructural parecen ser una misma cosa. Por eso a la democracia se le exigen cosas o logros que no pudo hacer el ajuste estructural. En la aplicación de este último, Bolivia es nada más que una parte de la historia de toda América Latina, es uno de los alumnos aventajados que se introdujo en ese proceso; a partir del mismo el país comenzó a hablar solamente de equilibrios macroeconómicos, de control del déficit fiscal, de manejo adecuado de la tasa de interés real, de control de la inflación y de la devaluación.

En estas dos décadas el país fetichizó el equilibrio macroeconómico, comenzó a creer que el objetivo de la economía es el manejo de las variables macroeconómicas y no el logro del bienestar de las personas; el resultado, a dos décadas de su aplicación, es que no aceleramos el crecimiento, que no disminuimos la pobreza medida por ingresos, que no bajamos la brecha entre pobres y ricos, sino más bien que la aumentamos y, peor aún, que ni siquiera en los últimos años el país fue capaz de controlar los equilibrios macroeconómicos generados por un déficit fiscal que se torna cada vez más inmanejable. Todo esto habla a las claras de que el ajuste estructural está agotado, pero eso no implica que cerremos los ojos y que creamos que la economía de mercado ha muerto, tampoco significa que no es necesario controlar la inflación como lo logró el ajuste estructural después de haber sufrido una de las hiperinflaciones más altas de la historia mundial.

En dos décadas, como país no reflexionamos sobre qué producir, qué exportar, cómo agregar valor, cómo introducir la sociedad del conocimiento y la información en la producción, cómo desarrollar un crecimiento más ágil que tenga además la capacidad de combatir la pobreza y disminuir la inequidad. Tampoco reflexionamos sobre el modo en el que Bolivia puede y debe insertarse en una economía internacional cada vez más globalizada y competitiva; asimismo, pasamos de creer religiosamente en el Estado a admirar con la misma fe al mercado, creyendo que éste lo da y lo soluciona todo, sin admitir

ningún tipo de combinación inteligente, sin abrirnos a caminos heterodoxos que en todo el mundo han dado mejores resultados. Es decir, *abrumados por el ajuste estructural o creyendo dogmáticamente en él no reparamos nada menos que en el desarrollo y en la gente*, que son justamente los temas que de aquí en adelante deben rescatar, debatir y discutir los partidos para presentar propuestas al país.

### **Crisis económica y crisis política**

Desde hace años, por lo menos desde abril y septiembre de 2000, mucho más todavía en febrero de 2003 y en su síntesis en octubre de 2003, lo que ha explotado en Bolivia es la síntesis de dos crisis: por un lado, de la crisis política de agotamiento y desgaste de la democracia pactada; por otro, una crisis económica que expresa también el agotamiento del ajuste estructural. En febrero de 2000 la insubordinación de la Policía, los ruidos dentro de las Fuerzas Armadas explicaban que ese contexto de crisis dio lugar también a un debilitamiento del poder civil sobre sus instituciones del orden, lo cual es señal inequívoca de una crisis de Estado. En octubre de 2003 la salida de Gonzalo Sánchez de Lozada y la asunción constitucional de Carlos Mesa, si bien han dado un respiro al país, no por ello significa que hayamos superado esas crisis, por el contrario, estamos todavía inmersos dentro de ellas.

Dar una respuesta, mostrar salidas a la crisis política y económica requiere no sólo de la desesperación de la sociedad que ve con nostalgia el pasado del Estado empresario y de los corporativismos políticos, pero tampoco las salidas radican en aceptar o creer en los impulsos corporativos que sólo visualizan sus intereses particulares. A pesar del desgaste y deslegitimación de los partidos, son curiosamente ellos una de las pocas instituciones que pueden y, más que todo, que deben dar respuestas y salidas a la situación, para así orientar un camino de futuro que indique cómo salir de manera sostenible de la cri-

sis económica y que señale cómo enfrentar los conflictos políticos otorgándole sostenibilidad a la propia democracia.

## **Situación inédita y retos hacia adelante**

### **El hundimiento del anterior sistema de partidos**

Ya advertimos que hay muchos retos y tareas para los partidos políticos hacia el futuro, pero sería insensato no reconocer en qué estado se encuentran; para decirlo sin ocultar la gravedad de la situación, el sistema político que dio lugar a la democracia pactada y generó la estabilidad política de dos décadas está quebrado. La imagen de ruptura de ese sistema de partidos emergió con alguna nitidez en las elecciones de junio de 2002, pero es a partir de octubre de 2003 cuando se advierte su hundimiento de manera clara. Los denominados partidos tradicionales están muy golpeados, ADN prácticamente no existe, es probable que de su hundimiento surja alguna fuerza nueva, esa es una promesa y no todavía una realidad. El MNR, partido de décadas de vida, está en uno de los peores momentos de su historia política, muchos lo dan por muerto sin reconocer que en varias otras épocas también estuvo languideciente, pero pudo recuperarse; aunque en el presente está muy dividido y sin un norte claro por dónde transitar.

En el MIR la suerte no es de las mejores, buena parte de sus líderes tradicionales fue dejando esa fuerza partidaria, a algunos de ellos los alejó su propio partido para dar una mejor imagen, pero otros han decidido marcharse por su propia cuenta. La factura por haber participado en el gobierno de Sánchez de Lozada parece haber sido muy alta, el MIR da muestras claras de división o por lo menos de ausencia de unión, de trabajo unificado bajo el mando de sus líderes tradicionales. De manera parecida al MNR, el MIR todavía no atina a mostrar qué desea hacer y por dónde pretende ir. El MBL, que era una compañía de esos partidos, al igual que los anteriores ha

dejado de ser una organización nacional y ha perdido fuerza, tanto así que es casi inexistente.

En el bloque de los partidos denominados neopopulistas, CONDEPA ya dijo adiós, prácticamente desapareció y no está más en el sistema de partidos. UCS está muy debilitada, no posee la fuerza que tenía con el liderazgo de Max Fernández, de manera paulatina se ha ido debilitando, ni siquiera se tiene certeza de que pueda mantener una consistencia regional. NFR no está en su mejor momento, también ha sido afectada por cogobernar con el MNR de Sánchez de Lozada, su anterior fuerza en Cochabamba también está mermada. Todo lo que planteamos no es otra cosa que la verificación del hundimiento del sistema de partidos que dio vida a la democracia pactada.

### **Nuevas fuerzas políticas en escena**

Si algunos partidos tradicionales y neopopulistas se hundieron eso no quiere decir que no hayan surgido otras fuerzas políticas, el caso más saliente es el del MAS, que en junio de 2002 se convirtió en la segunda fuerza electoral de Bolivia, lo que le dio la capacidad de poseer una de las bancadas parlamentarias con mayor número de representantes nacionales. Ese partido fue clave para habilitar la sucesión constitucional en octubre de 2003, en cierta medida ha sido el garante de esa solución; también tuvo un papel central en el aporte de su esfuerzo para que el referéndum sobre los hidrocarburos del 18 de julio de 2004 sea llevado adelante.

El MAS aparece como un partido nuevo de un sistema de partidos que todavía no se define, pero en cierto modo no es un partido clásico, es todavía una suerte de protopartido o más bien es una mezcla de sindicato con partido, emerge claramente del movimiento sindical cocalero, pero no se separa de éste, sino que sigue códigos sindicales a los cuales adiciona un funcionamiento partidario. No hay duda de que, aunque no lo admita, es un producto del desarrollo de la democracia representativa, de la inclusión política que genera ésta. Ese partido

se adscribe a la democracia, pero en cierta medida lo hace más de manera instrumental; usa la democracia para fortalecerse, pero no pierde el ideario de sindicato que buscaría asaltar el Estado para construir su utopía propia, que es muy distinta al capitalismo y que tampoco es la idea clásica de socialismo.

Si en el país conviven dos culturas políticas, la de la política en las calles y la de la adscripción a la institucionalidad de la democracia representativa, eso brota a flor de piel en el MAS, opera mucho más en la calle que en el Parlamento, actúa con la radicalidad y con los métodos de los sindicatos en la protesta social, pero paralelamente no deja de atrincherarse en el Legislativo. Los cambios que persigue los impulsa por el viejo camino de la rebelión de masas, pero a la par lo acompaña con su operación en el Parlamento. Empero, así actúe con esos códigos políticos duales, no deja de ser uno de los fenómenos más importantes de la democratización política en el país.

El caso del MIP, aunque confinado a algunas provincias paceñas, es también la expresión de la democratización política y de las reformas institucionales operadas en la democracia representativa; en ese partido, con mayor énfasis que en el MAS, hay una lógica de sindicato campesino más que de partido político. Su discurso indigenista, a veces con cierto sello de fundamentalismo, apela a observar una realidad: el multiculturalismo, la pluriethnicidad del país y la discriminación social.

### **La conformación de un nuevo sistema de partidos**

Si el sistema de partidos anterior se cayó, eso no quiere decir que no esté en procesamiento la construcción de un nuevo sistema de partidos que lo sustituya, más bien la realidad política da señas de que está en proceso de germen esa mutación. Por un lado, se advierte que es muy posible una consolidación del MAS como una de la principales fuerzas partidarias para los próximos años. En la otra orilla aparece el proyecto de Jorge Quiroga, que puede copar algunos espacios del sistema político, muchos lo definen o quizás lo desean ver como la

fuerza antitética del MAS. Por otra parte está el esfuerzo de Samuel Doria Medina, quien trata de construir una fuerza nacional que hasta ahora aparece no muy mal ubicada en las encuestas de opinión.

Por otro lado, están algunas fuerzas que poseen ante todo algún apego regional, esa podría ser la situación del Movimiento Sin Miedo, que desea consolidarse en La Paz, pero que intenta avanzar hacia otros lugares. A su vez, hay casos políticos parecidos en Potosí y Tarija, en el primero tras la persona de René Joaquino y en el segundo en la figura del dirigente Arturo Montes, del MIR. Son casos diferentes, unos exclusivamente movimientos regionales, otros son dirigencias regionales ligadas a algunos partidos políticos, lo cual podría tener algún parecido en Santa Cruz, pero lo cierto es que todos estos fenómenos hacen parte de la reconstitución del sistema de partidos.

El ingrediente nuevo en este proceso es la emergencia de las agrupaciones ciudadanas que harán su experimento de existencia en las elecciones municipales de diciembre de 2004. La demanda social empujó a que el sistema político se abra aceptándolas, al principio había demasiadas expectativas sobre ellas, a la hora de las inscripciones electorales se descubrió que muchos partidos estaban respirando por esos poros o que reflejan no otra cosa que las disidencias partidarias que no han sido zanjadas dentro de los partidos.

El proceso está abierto y la señal de democratización ha sido dada, hay muchos temores sobre la excesiva fragmentación que pueden generar y lo que eso implicaría, como problemas de gobernabilidad en los municipios; empero, parece haber más temores de los que realmente deberían existir. Lo cierto es que después de esta prueba se podrá hacer mejores análisis, pero si da lugar a la dispersión, no habrá duda de que para 2007 surgirá una nostalgia por partidos que concentren más los votos, es decir, las organizaciones políticas podrían ser más solicitadas.

A todo esto se suma indagar qué papel jugarán en el nuevo sistema de partidos fuerzas partidarias como el MNR, MIR o



NFR; en realidad es difícil afirmar qué sucederá, pero lo que sí se puede postular es que varias de ellas tienen décadas de existencia, que han pasado retos difíciles, lo cual indica que podrían tener capacidad de reorganización, pero a veces la ceguera mata, si no admiten que se encuentran en problemas, si sólo creen que son débiles o están deslegitimadas por obra de otros, si no entienden que deben hacer mucho por reorganizarse y renovarse el resultado será que no formarán parte importante del nuevo sistema de partidos. En todo caso, el reto está en sus manos, es difícil saber cómo lo afrontarán, lo evidente es que el país requiere partidos; esas organizaciones no pueden darse el lujo de cavar su extinción, ese no sería un buen aporte a la democracia.

### **Situación inédita y necesidad de partidos**

En el presente, luego de octubre de 2003, Bolivia vive una situación inédita: posee un gobierno y un Presidente que no tiene un solo legislador, ni bancada parlamentaria, ni partido político. A la vez, el régimen tampoco tiene el apoyo de las organizaciones sociales de tipo corporativo, es más, los sectores radicales de la sociedad no dejan de apuntar contra él; todo esto muestra la existencia de un gobierno provisto de orfandad política. Las circunstancias engendraron esa situación, ya ha pasado un año de gobierno bajo esa modalidad, la permanencia del gobierno, desde la autopercepción del régimen, está asentada en el apoyo popular, en la respuesta positiva de los ciudadanos a las encuestas de opinión, en las cuales se asevera que el ciudadano cree en el Presidente. Ese apoyo es a la vez expresión de desafección a los partidos políticos. Pero, y este pero es central, ningún gobierno puede vivir solamente del apoyo de la opinión pública, de ciudadanos que responden en favor del Presidente en encuestas de opinión. En todos los casos las popularidades tienden a bajar, están sometidas al desgaste.

Es más, no es muy sostenible un gobierno que expone mucho a su Presidente a la lógica de los mensajes mediáticos, el

efecto de éstos puede tender a bajar la popularidad; una vez que eso suceda, ¿en qué puede basarse la estabilidad de un gobierno que se necesita preservar para fortalecer la democracia? Las popularidades siempre bajan, por otra parte, no siempre se puede acudir a los ciudadanos, pues ellos no están todo el tiempo en estado de tensión y, lo que es más grave, no se encuentran organizados. En cambio, sí están organizados los actores sociales y en especial los actores corporativos, muchos de los cuales están en estado de éxtasis, pues entienden que son dueños del gobierno y que, ante la orfandad política del régimen, le pueden imponer cualquier cosa, por más que la radicalidad de sus presiones conduzca a situaciones que hagan inviable al país.

Hasta el 18 de julio de 2004 para el referéndum el gobierno apeló al ciudadano y por ese medio ganó de muy lejos, pero pasado ese momento llegó la hora de la política, del Congreso y de los partidos políticos. Habiendo sucedido eso el gobierno todavía siguió pensando en el apoyo ciudadano cuando en realidad éste ya había cumplido su función y, por ese equívoco, no administró bien su triunfo, razón por la cual amplió la brecha y enfrentamiento con del Congreso y con los partidos políticos. Éstos, por su lado, por el celo –por decir lo menos– que poseen con el Ejecutivo, por sentirse deslegitimados por la población, por decir que están presentes en la política, aprovecharon el pretexto para jugar sus propias cartas, las que a todas luces no miran el bien de la nación, sino solamente apuntan a objetivos partidarios particulares. Es decir, el Congreso y los partidos no aprendieron la lección, no comprendieron por qué están deslegitimados por la población.

Bajo esta circunstancia difícil está demás decir que la profundización de la democracia, es más, la propia democracia, no puede funcionar sin partidos, ellos son instrumentos clave de un régimen democrático. A la par, y una vez ubicado el rol de los partidos, es necesario también postular que esa democracia no puede avanzar, no puede profundizarse o quizás ni pueda subsistir con los partidos tal cual están.

Sin dramatización alguna, la situación del país, de su economía y de su democracia es muy grave, los excesos sociales, las radicalidades extremas, los pedidos exagerados están generando boquetes muy fuertes en la economía, en la política y en la democracia. Así suena paradójico, los partidos políticos son de las pocas instituciones que le pueden proveer algo de racionalidad a la política, pero solamente en la medida en que ellos también retomen la racionalidad.

### Régimen de transición y desafíos para los partidos

Ya apuntamos que está en proceso de redefinición un nuevo sistema de partidos que dará pequeñas señas de existencia en las elecciones municipales de diciembre de 2004, pero deberá ser en las elecciones generales de 2007 cuando muestre su nueva figura, por tanto, los partidos políticos deberían tomar este periodo histórico que coincide con el gobierno del presidente Carlos Mesa como una etapa en la cual uno de los centros de su actividad sea su propio proceso de reorganización y de renovación.

Pero su reorganización no implica una limitada acción político administrativa, ni siquiera significa únicamente la definición o elección de nuevas dirigencias, antes bien, lo que tienen como reto por delante los partidos es *volver a convertirse en centros de pensamiento y de reflexión desde los cuales salgan proyectos de país*, ideas de futuro que sean transmitidas didácticamente a la gente para que la población comience de nuevo a creer y respetar a los partidos. Éstos necesitan recuperar la mística para transmitir a la población los proyectos de futuro que dibujen.

Creación de ideas y proyectos de nación, agregación de intereses de todos los grupos sociales y sistematización de propuestas que miren a toda la nación, que recuperen la multiculturalidad y la pluriétnicidad, eso es lo que está esperando la gente de los partidos. Y no sólo eso, *sino también el retorno de la ética, del compromiso con proyectos de mejora de la democracia*, con

base en esos elementos los partidos podrían volver a enamorar a la gente y recuperar su respeto.

El país, por sus grados elevados de pobreza, por las grandes brechas entre ricos y pobres precisa acelerar su crecimiento, necesita impulsar el desarrollo humano y sostenible que vea primero a la persona y después a las variables económicas. Empero, *para alcanzar esos retos lo primero que debe tornarse en sostenible es nuestra democracia, para eso es importante el concurso de los partidos políticos*, que son piezas fundamentales de esa construcción, pero para ello requieren construirse o reconstruirse ellos mismos, precisan construirse como instituciones y no existir como prolongaciones personales de liderazgos caudillistas.

Es cierto, se requiere de partidos para ese reto, pero de partidos que hagan el esfuerzo de democratización interna, de organizaciones que admitan la discrepancia en su seno, de partidos que permitan la renovación meritocrática de sus dirigentes. Sin nuevas generaciones de militantes y de dirigentes en los partidos, pero de *nuevas generaciones portadoras de valores democráticos*, de nuevas corrientes preocupadas por la búsqueda del interés general y no del beneficio propio. Sin el reto de articular ética y política, será difícil construir un mejor sistema de partidos, así como será complicado profundizar nuestra democracia.

Los partidos han sido excesivamente elitistas, hoy al haberse visto la pluriculturalidad y la multietnicidad es imprescindible que se abran a toda la sociedad, que dejen de estar amarrados a las élites, es necesario que los partidos tengan una piel más popular, pero no sólo en el discurso, sino en el esfuerzo cotidiano de acercamiento al ciudadano, a sus problemas y a sus necesidades. La brecha entre la población y los partidos es demasiado grande, es preciso que ellos hagan el esfuerzo de conexión con el ciudadano por medio del contacto directo, así como utilizando la información, pues en una sociedad moderna, basada en el conocimiento y la información, es imprescindible que las organizaciones políticas den el salto tecnológico con el fin de aprovecharlo para su acercamiento al ciudadano, con la entrega de información y con la interacción que se puede lograr

accediendo a esos medios tecnológicos. El partido puede contribuir a cerrar la brecha tecnológica utilizando ese proceso en favor de su potenciamiento y el de la democracia.

Los medios de comunicación han sustituido al partido en la labor de mediación entre Estado y sociedad, pero no lo pueden reemplazar en las funciones de agregación de intereses y, en especial, en la de gobernar. El partido debe prepararse y formarse para gobernar, necesita que sus militantes y dirigentes ganen la estatura de buenos gerentes públicos, pues cuando gobierna mal se deslegitima y cuando lo hace bien el partido en la administración del poder gana legitimidad. Partido que no contribuye a formar sus cuadros en el conocimiento del funcionamiento del Estado y de la administración pública está haciendo una mala apuesta.

Es cierto que las leyes no fundan las instituciones ni crean nuevos hábitos, sin embargo, no está demás que el ordenamiento jurídico e institucional sea remozado para impulsar a que los partidos se democratizen y tengan la capacidad de desarrollar el *accountability* para el desarrollo de las actividades partidarias. La costumbre de rendición de cuentas debe ser instalada en el partido y, de esa manera, podrá ser replicada con más facilidad en el propio Estado.

Insistamos, Bolivia está todavía sumida en una crisis política muy profunda, se ha llegado al extremo de la deslegitimación de la política, estamos en el peor momento de la desafección por los partidos políticos. Pero en situaciones de este tipo las crisis se enfrentan haciendo más política, reivindicando y revalorando la política y los partidos políticos. Revalorar la política implica entenderla como la búsqueda del interés general, es eso lo que deben tomar como reto los partidos, además requieren entender que su labor es de servicio público y no de uso de lo público en beneficio propio.



# La sociedad civil en Bolivia

## (análisis y descripción)<sup>30</sup>

---

### Prevención

El trazo analítico y descriptivo que realizaremos tomará un horizonte temporal de tres décadas, desde 1970 hasta el presente, dividido en dos subperiodos:

- I) Desde 1970 hasta 1985, correspondiente al declive del Estado del nacionalismo revolucionario.
- II) Desde 1985 hasta ahora, es decir, el periodo que responde al intento de liberalización del Estado y la economía.

En cada uno de los subperiodos proponemos dos acápite: a) uno de ubicación político-social y conceptual para entender a la sociedad civil, b) la descripción misma de la composición de esa sociedad civil.

---

30 Trabajo preparado para la reunión de Avina, San Javier, Santa Cruz, junio de 2002.

## Fase 1970-1985, declive del Estado del nacionalismo revolucionario

### a) El entorno político-social y conceptual

- El entorno fundamental es el declive del Estado del nacionalismo revolucionario fundado por la Revolución de 1952, en su fase autoritario-militar, representada en especial por la dictadura de Banzer de 1971 a 1978, y luego los distintos gobiernos militares y civiles que le sucedieron hasta 1985. La cultura política característica de la época es la correspondiente al paternalismo estatal que desarrolló el Estado del nacionalismo; una cultura o un patrón cultural que además intentaba homogeneizar a la sociedad bajo el modelo del mestizaje, eliminando las diferencias étnicas, regionales o culturales.
- La existencia y constatación de un modelo estatista de la economía que desarrollaba el Estado empresario, con la continuación del modelo primario exportador, bajo la característica de una economía anclada en la exportación estatal de estaño. Bajo este modelo, la idea de desarrollo sostenible y los conceptos de cuidado medio ambiental eran totalmente ajenos al patrón de desarrollo.
- En la economía era previsible la escasa diversificación productiva, la inexistencia de una fuerte industria, a pesar de que el discurso del 52 estuvo dirigido a la diversificación productiva y a la industrialización del país. Las pocas industrias existentes estuvieron caracterizadas por una baja productividad, ausencia de impulso a la competitividad y la subsistencia de ellas gracias al modelo del proteccionismo estatal que favorecía a industrias no competitivas.
- Un débil impulso de la economía campesina, en especial el descuido de la agropecuaria de occidente y de los valles, simultáneamente un desarrollo incipiente de la agropecuaria de oriente por el influjo del desarrollo cruceño impulsado por la Revolución, bajo el modelo de subsidio estatal, de



- subrogación de deudas de los empresarios para que el Estado asuma los créditos no pagados por los empresarios agropecuarios, en especial de la rama algodonera.
- Con ese modelo económico está claro que ni en el Estado ni en los actores sociales existía idea del desarrollo sostenible; las utopías de los actores populares no eran las correspondientes al cuidado medio ambiental, sino las que soñaban con un nuevo Estado y nueva sociedad de tipo socialista a la cual dirigían sus esfuerzos políticos y conceptuales. En ese ambiente, por supuesto que era más fuerte la idea de impulso de la igualdad y justicia social, y no la del desarrollo de la libertad que caracteriza a una sociedad de democracia representativa.
  - Se puede decir que esta fase, como toda la del nacionalismo revolucionario, poseía una comprensión proletaria o proletarizante del mundo, con cerrazón a la aceptación de la diversidad étnico-cultural de un país tan heterogéneo como el nuestro. Se puede hablar de centralidad minera para comprender la economía, la política y la cultura. Los argumentos conceptuales dirigidos en esta línea se cobijaban en la variedad de marxismos y su conexión con el pensamiento del nacionalismo revolucionario.
  - Todo lo anterior es congruente con la poca capacidad de reconocimiento de lo campesino, menos aún de lo indígena y la consecuente invisibilización de los pueblos originarios, con el ocultamiento de sus temáticas, como son la biodiversidad, los pisos ecológicos, el desarrollo de economías de reciprocidad, la importancia del territorio en la construcción de sus *identidades*. Esto quiere decir que en la fase analizada no están presentes los temas que hacen parte del desarrollo sostenible, aunque debe reconocerse que la explosión de esta temática es reciente, quizás de la década de los noventa en adelante y no antes en Bolivia.
  - El Estado del 52 fundó el corporativismo político en Bolivia y en consonancia con él, los actores sociales eran de tipo corporativo, los trabajadores mineros y sus organi-

zaciones la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), la Central Obrera Boliviana (COB) con representación agregada de los trabajadores, los empresarios pequeños, núcleos de profesionales y los campesinos corriendo en vagones de segunda clase. A ellos se debe agregar los otros actores corporativos, los empresarios y los militares.

- Una paradoja destacable es la siguiente: la Revolución nacional tenía su lema de tierras, el indio y las minas para el Estado, además aprobó la reforma agraria; pero no se ocupó demasiado de la temática campesina ni desarrolló una política agraria de apoyo a este sector, en especial del occidente y de los valles. Quizás la adscripción al paradigma marxista por parte de los grupos seguidores de esta corriente así como del propio MNR los condujo a pensar en un desarrollo del capitalismo similar al de los países occidentales avanzados, creyendo en una industrialización aparejada con una descampesinización correlativa a un vaciamiento del campo, que debería ser acompañada con una proletarianización y urbanización del país. Pero en Bolivia nada de eso sucedió, pues no hubo industrialización, no se produjo el vaciamiento del campo ni la descampesinización, en tanto que la débil urbanización no fue realizada por proletarios, sino por lo que hoy se conoce como informales, es decir, por trabajadores por cuenta propia, gremiales, comerciantes minoristas, etc.
- Ese pensamiento revolucionario que creía que nuestro patrón de desarrollo sería similar al desarrollo del capitalismo inglés no tenía por qué pensar en políticas agrarias, sino solamente debía concentrarse en políticas industriales, de una industrialización protegida por el Estado que paradójicamente tampoco existió.
- Por otra parte, el desarrollo bajo el patrón del nacionalismo no pudo ver temáticas generacionales, de género, étnicas, culturales que podrían haber identificado a otros actores sociales; quiere decir que la visión de desarrollo no miraba al conjunto de la sociedad, sino solamente a algunos de sus actores.

- La mirada de la sociedad poseía una perspectiva básicamente clasista, correspondiente a la dominancia de la sociología marxista, cuyo referente para reconocer actores era principalmente la estructura económica (*economía minera*); por tanto, las clases a mirar, aunque no existieran plenamente en la realidad, eran la burguesía y el proletariado. La idea de centralidad minera es totalmente congruente con esta comprensión clasista de la sociedad. En justa correspondencia, la construcción del tejido social estaba dada por el sindicato como organización paradigmática de los actores sociales. No en vano en Bolivia la forma sindicato no era sólo para identificar a sectores obreros, sino que se extendió a sectores medios e inclusive a los campesinos.
- El sindicato obrero, la FSTMB y la COB eran el núcleo del tejido social, lo cual implicaba reiterar la invisibilización del mundo indígena, de los pueblos originarios y de los campesinos. Junto a esto, el contexto político se acompañaba por un vacío de democracia representativa y la falta de un sistema plural de partidos políticos, pues el régimen revolucionario era de partido único.
- La cultura política prevaleciente era la del maximalismo, la del todo o nada, la de los conflictos hasta las últimas consecuencias; es decir, una cultura política no democrática, congruente con la falta de democracia representativa; una cultura política denominada de la política en las calles.
- Repetimos, en la economía lo central era el modelo primario exportador, pero el matiz a incluir es el de una minería estatal del estaño, es decir, con ausencia de actores capitalistas privados en las explotaciones económicas fundamentales el país, por eso la importancia del Estado empresario y la ausencia de una lógica competitiva de mercado.

## **b) La sociedad civil y los actores sociales**

- Ya lo dijimos, la percepción social ubicaba como importantes a los actores obreros y proletarios, con centralidad

de los trabajadores de la minería estatal, con la FSTMB como el núcleo de su organización y de la emisión de su ideología y utopía de una nueva sociedad.

- Acompañando a los mineros, el desarrollo de núcleos de fabriles de las diversas industrias correspondientes a la diversificación productiva, más trabajadores petroleros, ferroviarios, de la comunicación, grupos extensos de cooperativistas mineros, colonizadores del oriente. Subsistencia de gruesos sectores campesinos y de indígenas de comunidad, cada vez más articulados a los mercados urbanos.
- Simultáneamente, el Estado del 52 dio lugar a una fuerte presencia de sectores medios, maestros, burócratas públicos, universitarios, bancarios, periodistas, profesionales asalariados del Estado, profesionales independientes en una cuantía menor.
- No cabe duda de que la COB fue el núcleo de la organización política y social de los trabajadores, y de la mayoría de la sociedad civil, excepto de los empresarios, quienes comenzaron a reconocerse en sus organizaciones corporativas y gremiales.
- *El maximalismo obrero y las políticas públicas.* A pesar de que la utopía obrera y sindical era cambiar el Estado, construir el socialismo, a pesar de ese sueño y la postura antiEstado de los obreros, no por ello se puede postular que la sociedad civil, a través de su organización gremial y sindical, dejó de influir en el desarrollo de algunas políticas públicas que caracterizaron al Estado del 52.
- Para comenzar, el influjo más grande de los sindicatos y la sociedad se resumió en tierras al indio y nacionalización de las minas, políticas centrales implementadas por el Estado revolucionario de 1952. Pero una vez que éste se edificó, una vez pasada la Revolución, el sindicalismo impulsó que se incluya en agenda políticas referidas a la diversificación productiva, industrialización, hornos de fundición, nacionalización de recursos naturales y gestión obrera.

- En cada uno de esos temas está presente la participación obrera y sindical, esto ratifica la premisa de que la sociedad, los actores sociales, sus organizaciones pueden influir en la política pública. En contraparte, ni los actores ni la sociedad, en la fase que analizamos, tenían agendados los problemas del desarrollo sostenible ni de las temáticas medio ambientales, como tampoco observaban el desarrollo humano sostenible.
- De todas formas, se debe señalar la siguiente particularidad: ni bien agendaban o presionaban para agendar un tema, esos mismos actores volvían a la quietud; una vez que lograban imponer algunas leyes o acciones llegaban hasta ahí y no avanzaban más, pues dejaban todo en manos del Estado para que éste haga lo que crea conveniente con la implementación de esas políticas públicas. Quiere decir que operaban con la cultura del paternalismo estatal, excluyendo cualquier idea de corresponsabilidad en el desarrollo de las políticas públicas. La idea de cogestión obrera no niega lo que afirmamos, pues la cogestión, más que desarrollar la corresponsabilidad, estaba pensada como un método para la toma del *poder por parte* de los sectores obreros.

*Desarrollo de actores empresariales.* El Estado del 52 y la Revolución fracasaron en la construcción de una burguesía nacional ocupada del desarrollo de la industrialización, puede decirse que la Revolución no creó empresarios que desarrollen la lógica productiva, sin embargo, se desarrollaron empresarios comerciales, especialistas en la intermediación comercial y financiera, casi todos al amparo del Estado, pues compraban para éste o vendían para él. Junto a la minería estatal se desarrolló una capa de mineros medianos que, de hecho, eran los grandes empresarios del país en el campo productivo, acompañados por la pequeña minería de empresarios de poco capital y escasa tecnología. Este rasgo de la magra tecnología ha caracterizado en general a casi todas las capas empresariales privadas, así como a la minería estatal.

Las más de esas capas empresariales se han agrupado y reconocido gremialmente en sus organizaciones corporativas muy ligadas al Estado del 52 y, con el tiempo, en la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), que fue una de las principales organizaciones del corporativismo boliviano.

La Revolución de 1952, al democratizar el acceso a las actividades económicas, dio lugar al surgimiento de pequeños empresarios, de capitalistas mestizos especialistas en el comercio de mercancías, de transportistas de pasajeros con ruta interprovincial e interdepartamental, de contrabandistas, núcleos de clases medias distribuidores de los cupos de mercancías del Estado, de pequeños empresarios de la metal-mecánica, de la carpintería, carnicería, de negocios de abarrotes; ramas que han sido núcleos importantes de acumulación económica, etc. Junto a ellos se ratificó la existencia de cooperativistas mineros, colonizadores, zafreros y de migrantes a la Argentina que volvían a emprender actividades comerciales.

*Desarrollo campesino y su organización.* Como ya se ha dicho, la Revolución nacional no suprimió al campesinado, pero éste fue cooptado como uno de los pivotes de la Revolución, en especial en la fase del nacionalismo revolucionario en su etapa civil (1952-1964); en efecto, los sindicatos campesinos hacían parte de la estructura del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), en especial los sindicatos del occidente y del valle. A partir de la dictadura de René Barrientos (1964), el nuevo Estado autoritario militar cooptó al sindicalismo campesino a través del Pacto Campesino-Militar, al cual este sector accedió por temor a la reversión de la reforma agraria. Sin embargo, en los setenta ya se inició el movimiento del sindicalismo campesino independiente que aleja los sindicatos del Pacto y genera una vida sindical opuesta al Estado.

También en los setenta se inician o despliegan con mayor nitidez una variedad de katarismos –que pueden ser comprendidos como movimientos culturales antes que de carácter político-partidario– que hacen posible la visualización de lo in-

dígena, de los pueblos originarios, para dejar de hablar de lo campesino sólo en clave sindical. Quizás el aporte sustantivo de los katarismos a la cultura y a la política es haber agendado el o los temas de la diversidad cultural, étnica, regional, del respeto a la lengua, cultura, usos y costumbres; en este campo es crucial la reafirmación de las ideas referidas a la relación pueblos originarios, tierra y cultura, que tanto tiene que ver con el desarrollo sostenible. En general, los katarismos trajeron al país la revaloración y la visualización de la diversidad social, política y cultural.

Una cuestión específica de los katarismos y, más en extenso, de los movimientos indígenas y de pueblos originarios es que ellos tuvieron la capacidad de desarrollar una intelectualidad propia, que ayuda a agendar políticas públicas orientadas a respetar los temas de los pueblos indígenas, muchas de las cuales, insisto, tienen que ver con el desarrollo sostenible.

*Desarrollo de ONG.* En los setenta una parte de la sociedad civil, en especial sectores sociales de clases medias, de profesionales de izquierda, militantes de partidos revolucionarios o gente de clase media con sensibilidad social se organizó en torno a las ONG, las cuales surgieron como un refugio de esas izquierdas para apoyar e intentar organizar a la sociedad con claves antidictatoriales. Las ONG surgen con una marca antiestatal y antigubernamental que caracteriza su historia. Las cooperaciones internacionales vieron a esas ONG como instituciones que podían canalizar apoyos a sectores sociales depauperados. No pocos partidos de izquierda trataron de presentar cara legal, en las épocas de dictadura, por medio de las ONG.

Las ONG, más que poseer claves de adscripción a la democracia representativa, tenían un ideario antidictadura, antigobierno y antiEstado. Está claro que al inicio, en los setenta, no tuvieron mucho influjo en la inclusión en agenda de políticas públicas, aunque sí realizaron experimentos poco eficientes de hacer trabajo social en el campo. En la fase de la democracia

otras son las claves de la organización de las ONG, las cuales debieron dejar de ser contraestatales.

Los movimientos regionales en el país organizaron a la sociedad bajo la modalidad de los comités cívicos, los cuales impulsaron las ideas de la descentralización, en especial en Santa Cruz o Tarija, en tanto que en otros departamentos impulsaron más las ideas de desarrollo equilibrado del país, dirigiendo sus acciones a evitar la marginalización regional de varios departamentos.

En la fase que analizamos y al calor del Estado corporativo, se desarrollaron núcleos de profesionales con algunos privilegios de tipo corporativo, ellos se agruparon en torno a colegios de abogados, arquitectos, médicos, periodistas, etc., que, quiérase o no, tuvieron ciertos privilegios otorgados por el Estado del 52.

## **Fase 1985-2002: liberalización económica y política**

### **a) El entorno político-social y conceptual**

Es preciso ubicar el periodo de 1982-1985, gobierno de la UDP, que marca el derrumbe del Estado empresario y del nacionalismo revolucionario fundado en 1952. Debe recordarse que en esta etapa el país vivió una hiperinflación que llegó al 22.000% (trauma de la hiperinflación) y la falta de orden, la sensación de anomia estatal debido a una crisis política intensa causada por la imposibilidad del gobierno de Hernán Siles Zuazo de realizar sus funciones de gobierno por la ausencia de mayoría parlamentaria (trauma de gobernabilidad). En esa época se retrata de manera nítida el fracaso de la Revolución del 52 en su intento de construir un Estado nacional y de edificar una nación estandarizada en torno al modelo del mestizaje homogeneizador.

Es una fase de hundimiento de la economía minera estatal y de una profunda debacle económica acentuada por una cri-



sis de expectativas sociales que el gobierno no podía cumplir. A su vez, surgió un conflicto político por la conducta de las izquierdas, que entendían que llegó el momento de construir la utopía socialista cuando todo el mundo avanzaba hacia la liberalización política y económica; a esto se sumó una crisis política adicional por la conspiración política de los partidos conservadores que obstruyeron la acción gubernamental del presidente Siles Zuazo.

Fase también de declive del movimiento minero y de desgaste e inicio de la derrota de las utopías socialistas que soñaron con instaurar un Estado proletario en Bolivia. Fracaso o inicio del fracaso de los sindicalismos revolucionarios de tinte proletarizante impuestos por la FSTMB. Proceso de debilitamiento de la centralidad minera, como hecho económico y como hecho político-cultural. Envejecimiento paralelo de la sociología marxista clasista que sólo veía obreros y burgueses.

Hundimiento de los grandes agregados sindicales, correspondientes a la organización taylorista del trabajo y el desarrollo de la cadena de montaje. Consecuente debilitamiento del sindicato como único elemento articulador del tejido social.

Inicio de un proceso de construcción de democracia representativa que no estaba en el ideario de ninguno de los actores sociales, ni populares ni conservadores. Comienzo de una época de construcción de una lógica de mercado ligada a los procesos de privatización de la economía, de desregulación de mercado, de apertura al exterior impuestos por un modelo de desarrollo iniciado por un ajuste estructural que pretendía la estabilidad económica, cuando en realidad buscaba imponer una economía de mercado en Bolivia.

Simultaneidad del desarrollo de privatizaciones y de despliegue de economías de mercado en todo el mundo, junto a la universalización de la democracia representativa, procesos en los cuales Bolivia no podía ser una excepción.

Desgaste del sindicalismo revolucionario que encomendaba al sindicato las labores del partido político y emergencia de un sistema de partidos que coparía casi la totalidad del

sistema político, dejando en un estado de marcada debilidad a los sindicatos obreros.

Surgimiento de nuevos tejidos y actores sociales, además de la visualización de nuevas temáticas, entre las que destacan el desarrollo sostenible, desarrollo humano, equidad, derechos humanos, democracia representativa, desarrollo territorial, tierra, territorio, agua, biodiversidad, áreas protegidas, medio ambiente, cuidado ambiental, desarrollo forestal, municipalización del país, certificación forestal, pueblos indígenas, diversidad cultural, etc.

Una cuestión nodal es la introducción de las dimensiones étnico-culturales, genéricas y de otra índole para determinar la construcción de las identidades de los actores, rebasando la idea que anclaba todo en la ubicación económica del actor.

Asumir la globalización y sus retos en términos de desarrollo de la sociedad del conocimiento y la información que exige la actualización tecnológica, la construcción de redes para pensar en la viabilidad de los actores. Desarrollo simultáneo de la globalización y localización, que impulsa el desarrollo local, en muchos lugares junto al despliegue de procesos de municipalización como los realizados en Bolivia por medio de la participación popular. Desarrollo de esa pareja globalización-localización que no sólo impulsa a la homogeneización de los sujetos, sino que hace posible su diferenciación local y la reafirmación de identidades locales y regionales, muchas de las cuales están dando lugar al surgimiento de nuevos particularismos y fundamentalismos, incluidos los étnicos y regionales, de los cuales no se escapa Bolivia.

Desarrollo de identidades locales, despliegue de la temática indígena y de los pueblos originarios, que fueron los primeros en colocar en agenda los asuntos del desarrollo sostenible y del cuidado medio ambiental por medio de políticas específicas de manejo del territorio y de los recursos naturales como los bosques y el agua.

Despliegue universal del desarrollo sostenible, de la idea del cuidado de los recursos naturales para las próximas gene-

raciones, impulso de esas ideas por los organismos internacionales, desarrollo de nuevas condiciones para los países subdesarrollados para que promuevan cuidados ambientales y jerarquicen el desarrollo sostenible. Polémica dura en el primer mundo sobre el desarrollo sostenible y las responsabilidades de los Estados; cumbres de desarrollo sostenible y mayor inclusión del tema en la agenda internacional.

Despliegue de las ideas y políticas de descentralización que reafirman nuevas formas de ciudadanía, donde se incluyen derechos medio ambientales, desarrollo paralelo de temáticas ambientales en los espacios locales, que se articulan con el surgimiento de movimientos indígenas que jerarquizan las temáticas del desarrollo sostenible y el cuidado medio ambiental.

Por parte del Estado, incluir en agenda la problemática del desarrollo sostenible, en especial en la fase 1993-1997, con la introducción específica de un ministerio dedicado al tema, pero con la verificación de falta de capacidad profesional y técnica de manejo de esos asuntos por la ausencia de calificación de capital humano en tales cuestiones. Introducción del tema en los Planes Operativos Anuales y en los Planes de Desarrollo Municipal de los municipios.

Por el lado de la sociedad, sensibilidad al tema, en especial en ámbitos locales, en pueblos originarios; en menor medida en sectores campesinos y menos aún en las áreas urbanas. Surgimiento de ONG específicas, dedicadas al impulso del desarrollo sostenible. Emergencia paralela de movimientos ambientalistas que todavía no poseen mucha institucionalidad ni impacto en las políticas públicas.

Contexto político y social de explosión de la temática de la diversidad, no sólo como cuestión conceptual emergente de las discusiones de la posmodernidad, sino como cuestión política real que se vuelca en demandas específicas de política pública por parte de los actores sociales y *de una sociedad donde los actores cambiaron y se modificaron las temáticas que los movilizan.*

Paralelismo de los temas anteriores con la jerarquización de las cuestiones referidas a pueblos originarios, grupos indígenas,

culturas diversas en los planos regionales. Como consecuencia de ese hecho es una realidad el influjo de los pueblos originarios en la orientación de la participación popular o la modalidad de descentralización municipal aprobada en Bolivia (en especial con relación al respeto de usos y costumbres, aceptación de personería jurídica de organizaciones ya existentes), la aprobación de la reforma constitucional, admitiendo la pluriculturalidad y multiétnicidad, el desarrollo de la reforma educativa, que privilegia la interculturalidad y el bilingüismo, la reforma del Código Penal, que acepta la oralidad de la justicia.

Complejización de las visiones sobre la sociedad civil, ampliando la óptica descriptiva a los actores territoriales, dejando la mirada exclusivamente centrada en los viejos actores corporativos, empero subsistencia de actores de ese carácter y surgimiento de un reto: cómo articular actores territoriales y corporativos. El anterior es, a la par, un tema de difícil articulación de la descentralización administrativa promovida por los corporativismos y movimientos cívicos, con la participación popular, que posee más valencias territoriales.

Rol de la sociedad en la inclusión en agenda y promulgación de políticas públicas, así como en la implementación y *accountability* de ellas: el desarrollo de la democracia representativa, el despliegue incipiente de una cultura de la tolerancia ha permitido que baje un poco el maximalismo, ese hecho empuja a que algunos actores puedan pensar en agendar, impulsar algunas políticas públicas, sin que necesariamente eso implique un actitud radical de intentar derrumbar al Estado. No obstante, esta actitud o desarrollo naciente de una cultura democrática no deja de estar junto a una cultura de la política en las calles, de radicalidad que sigue prevaleciendo en el subconsciente de los actores populares.

De todas formas, para varios actores sociales está surgiendo la idea de la corresponsabilidad en la agendación e implementación de políticas públicas, es eso exactamente lo que sucede con la formulación de los POA, PDM y lo sucedido en los diálogos nacionales, que han dado lugar a pensar en los meca-

nismos de seguimiento y de control social para políticas públicas locales y nacionales, en específico del área de la lucha contra la pobreza.

Es explícito el rol de los pueblos originarios en las políticas públicas referidas al desarrollo sostenible, la Ley del Medio Ambiente, como es visible la acción de los actores territoriales en la modificación de la Ley de Participación Popular, en la aprobación de la Ley del Diálogo. Asimismo, no se puede excluir la participación indígena en la Ley INRA, como también es visible su participación en algunas políticas públicas referidas al desarrollo rural. Así como es nítido el influjo del pensamiento y acción de actores indígenas de tierras bajas y altas en la modificación de la Constitución Política del Estado, así como su acción sobre la currícula educativa y sobre la dirección de la reforma educativa.

Es más, la última marcha indígena de junio de 2002 está tocando temas más globales, como los referidos a la letra de la Constitución, su pedido de Asamblea Constituyente es un indicio de su participación en las orientaciones de las grandes leyes del país. Es obvio que nada de lo que piden los actores sociales se aprueba tal como lo solicitan porque todo eso pasa por el filtro del poder y las decisiones de Ejecutivo y Legislativo, pero es creciente su incidencia en la discusión de algunas políticas públicas, en especial de las relativas al desarrollo sostenible, el cuidado ambiental, la pobreza y las temáticas de la equidad.

Una cuestión que convierte a los pueblos originarios en actores dinámicos de la promoción de ciertas políticas públicas de cuidado ambiental son las movilizaciones que realizan entorno a la degradación ambiental que es operada por las grandes empresas petroleras, ya sea en el occidente, el Chaco o el oriente boliviano. Esos temas son cruciales para el país e irán *in crescendo*, y seguramente tendrán a los pueblos originarios como actores centrales de esas políticas públicas. Paralelamente, su acción es nítida en las salvaguardas legales que se están poniendo para una explotación forestal irracional que estaba y está amenazando a nuestros bosques.

Sin embargo, hay que cuidar de no caer en posiciones apologeticas de lo que hacen los actores sociales y los pueblos originarios en materia de impulso a ciertas políticas públicas. Por lo pronto podríamos decir que han impulsado ciertas leyes, pero esos instrumentos legales no son cumplidos por el Estado, por las empresas ni por los propios actores sociales; es que dista mucho trecho entre la dictación de una ley y la conversión de ella en una costumbre o en un hábito cotidiano de comportamiento. Por ejemplo, Bolivia es muy avanzada en legislación de protección a la mujer, pero muy pocos de esos instrumentos jurídicos son un hábito de la vida cotidiana. Así que es necesario tener presentes esos recaudos para ser cuidadosos en el análisis del tema.

Pero ahora vayamos a la inversa, es posible ver que varios actores locales e indígenas realizan muchas innovaciones en sus realidades, en sus procesos de desarrollo; como efecto de eso que sucede en la práctica es posible que las políticas públicas los asuman como hechos estatales. Quiere decir que no se debe esperar a dictar leyes para cambiar la realidad o para modificar políticas públicas, pues se lo puede hacer desde el desarrollo de la realidad misma que se adelanta al instrumento jurídico.

Por otra parte, todo lo que sucede con los POA, los PDM, los diálogos nacionales no debería ser visto únicamente desde una lógica instrumental de formulación de políticas públicas, sino que debe ser comprendido desde la óptica del desarrollo y enriquecimiento de la democracia representativa con elementos participativos. De hecho, todos esos experimentos están creando una ciudadanía activa y posibilitan el empoderamiento de actores y actrices, y fundamentalmente impulsan el desarrollo de la democracia deliberativa, de la democracia de lo público, de ésa que permite abrir esferas públicas de encuentro entre el Estado, su sistema político con la sociedad en el desarrollo de políticas públicas muy concretas. Pues como se sabe, el enriquecimiento de la democracia es posible de ser realizado fortaleciendo a la sociedad civil, pero simultáneamente potenciando a su sistema político, que es justamente lo que se hace con la creación de la democracia de la deliberación.

A pesar de los problemas de participación popular, de las insuficiencias de los diálogos, del funcionamiento de los POA, de los PDM, de la cooptación de los comités de vigilancia; de todas formas se están impulsando procesos participativos en los cuales se detecta errores y se sugiere modificaciones o innovaciones de las políticas públicas, por eso, por ejemplo, surge la importancia de la mancomunidad municipal, que trata de rebasar algunos problemas de la atomización territorial surgida como consecuencia de la participación popular.

Es más, el impulso de la equidad por parte de las mujeres, de la descentralización y empoderamiento por los indígenas, del desarrollo de ciudadanía por los actores territoriales; todo eso nos explica que a pesar de vivir sumidos en lo que se denomina partidocracia, a pesar del cansancio con un sistema político prebendal, patrimonial y clientelar, a pesar del monopolio que poseen los partidos para acceder a los cargos de representación, a pesar de todo eso hay esferas de la política que están siendo expropiadas por la sociedad, por sus actores. Las políticas de género las impulsaron las mujeres, no los partidos; las políticas del desarrollo sostenible las promovieron los pueblos originarios y grupos ambientalistas, y no los partidos; las políticas de la descentralización tuvieron ese mismo origen. Así que se debe entender que una sociedad activa, propositiva, con un mejor y mayor capital social, es posible que sea más eficiente a la hora de proponer y lograr ciertas políticas públicas que la favorezcan.

Es más, esa sociedad ha puesto en vitrina nuevos temas y problemas, así sucede con el desarrollo sostenible, el cuidado medio ambiental, la biodiversidad, las áreas protegidas, la contaminación del agua, la desertización de tierras, las cuestiones relativas a tierra y territorio, la centralidad del agua hacia el futuro; de igual forma, la pobreza, la equidad, el rol de la cultura en el desarrollo, así como la democracia deliberativa, son cuestiones planteadas por la sociedad. Los problemas concretos de la población condujeron a agendar cómo articular mercado interno y externo para dejar de hablar solamente de

exportar o morir, sin entender que hay retos de mercado interno. Ante la inminencia de exportar gas a California, la sociedad postula y pregunta cómo crear valor agregado con el gas para no repetir la exportación de materias primas, que no tuvo buenos resultados.

La sociedad instala cafés internet, son algunos de sus actores como los municipios que hablan de *e government*, de generación de redes en internet, son las ONG y unos pocos empresarios innovadores quienes creen en la exportación, ellos actúan o comienzan a actuar en red, con ello están colocando en agenda los problemas de la sociedad del conocimiento y la información para discutir que sin actualización tecnológica, sin agregar valor, no podremos ser un país viable.

Hay cuestiones nuevas a las cuales debemos abrir los ojos, la otrora fuerza obrera no existe más, su poder puede ser reemplazado por la emergencia campesina e indígena que, sin duda, sustituye al poder minero. Se está produciendo, con problemas todavía, algún encuentro entre pueblos originarios de tierras bajas y altas. A partir de esas verificaciones surgen problemas por resolver, por lo pronto, dar la cara al debate sobre el Estado plurinacional con todos sus peligros o solamente pensar en un Estado pluriétnico y multicultural. De todas formas, el surgimiento de la temática indígena pone en el centro de la discusión política el tema de la articulación de la democracia representativa con las democracias comunales, es decir, coloca en la palestra la polémica del universalismo y los particularismos, muchos de los cuales no dejan de tener horizontes de nuevos fundamentalismos como los que ya se han detectado en ciertas movilizaciones campesinas en el occidente del país. En ese mismo campo está la discusión de derechos humanos universales y su validez en territorios particulares, de otras culturas que podrían negar algunos derechos universales.

Por otra parte, está pendiente la articulación de la democracia representativa con el fondo de un país que, *a pesar de las democratizaciones, es todavía oligárquico y nunca reparó* en las dos Bolivias, ni siquiera atinó a articular a la burguesía chola con



la burguesía tradicional de fuente oligárquica, y que ahora no conecta a los empresarios bolivianos con las nuevas capas empresariales de una economía cada vez más extranjerizada. La emergencia de la burguesía chola es todavía una cuestión pendiente de ser comprendida por el país y no es entendida su capacidad de desarrollo productivo.

Pero si la democracia es un imaginario a ser desarrollado, lo concreto de la democracia representativa en Bolivia es el desgaste de ella, su lógica patrimonial, clientelar y prebendal, que ha colocado en una situación de déficit de representación al sistema político, aspecto que debe ser comprendido a cabalidad. Es cierto que la desesperación de muchos actores los lanza a buscar soluciones corporativas, sueños de asambleas constituyentes, parlamentos populares, que tienen el inconveniente de ser no democráticos por su carácter exclusivamente corporativo y por ser negadores de avances ciudadanos. Pero además la crisis del sistema político impulsa a salidas mesiánicas de negación de la democracia, que deben ser comprendidas y polemizadas.

El reto para el país es el despliegue de una democracia de la deliberación, lo que implica poner en el centro la discusión de la calidad de la democracia, de esa democracia ya ensayada en ámbitos locales, pero que deberá extirpar la cooptación partidaria y clientelar que hicieron los partidos de los municipios y de toda su institucionalidad. Aquí no se puede olvidar ni menospreciar la democracia de lo público, donde la lógica del pacto, de la concertación sea el pan de cada día, pero no de concertaciones sólo entre partidos, sino de pactos entre el Estado y la sociedad, generando más esferas públicas donde la sociedad y la gente participen y dejen la cultura del paternalismo estatal, que obligaba a esperarlo todo del Estado, sino por el contrario, se incorpore la corresponsabilidad de la sociedad en la solución de los problemas de ella misma.

El país todavía no es descentralizado, la mentalidad de las autoridades es aún centralizadora, tanto en el plano nacional como en el local; la propia participación popular atiende a

centralizar en favor de las capitales de departamento y no logra llegar hasta la comunidad. De modo que es tarea pendiente profundizar la descentralización, pero paralelamente, para no atomizar el país, es necesario reconcentrar lo atomizado, seguramente por la vía de la mancomunidad; a la par, es preciso distritar aquello que está muy concentrado.

Más todavía, en un mundo globalizado está muy presente la agregación regional, la integración económica y política; en este campo muchos de los esfuerzos estatales, ya sea por la vía de la comunidad andina o por el lado del MERCOSUR, han avanzado poco o siendo más duros, lo que se ha tenido por resultado son fracasos. Empero, desde la sociedad es posible impulsar proyectos regionales internacionales que articulen a zonas comunes de varios países, como hace Avina con el desarrollo sostenible en el Chaco compartido por varios países. Esos trabajos son un esfuerzo de alcance regional que se debe desarrollar con más intensidad, además tarde o temprano empujarán las propias políticas públicas referidas a la integración.

Pero como si no faltaran problemas por resolver, es bueno decir que ahora germinalmente se habla de derechos humanos, esos temas antes eran extranjeros en Bolivia, hoy debemos tratarlos en nuestra cotidianidad. Pero tan importante como eso es decir que una democracia es tal cuando hay Estado de Derecho e imperio de la ley, y lamentablemente en ese campo no hemos avanzado mucho, es más, buena parte de los actores sociales no conocen ni privilegian esta temática, lo que da cuenta de nuestra fragilidad democrática.

Todo lo que hemos planteado debería ser incorporado en una tarea necesaria: construir una visión de país, generar una utopía de futuro, pensar en el largo plazo, construir imágenes posibles y sostenibles de país para el mañana de nuestros hijos. Los partidos deberían ser los responsables de esa tarea, pero han abdicado de ella, pues se han convertido en máquinas electorales que buscan el poder por el poder para manejarlo patrimonialmente. Sin embargo, los partidos deben volver a ser lo que fueron antes: instituciones de generación de visiones de

país, y organizaciones con capacidad didáctica para internalizar en la población la necesidad y el sentido del cambio. Por otro lado, también la sociedad tiene el reto de no multiplicar ni de acostumbrarse a las lógicas clientelares de los partidos, sino que también debe asumir el desafío de ayudar a impulsar visiones de futuro donde no hay patrimonialismo, de empujar la construcción de imágenes de país, de soñar utopías de nación donde todos tengan cabida en condiciones de equidad.

## **b) La sociedad civil y los actores sociales**

La fase analizada está marcada por el declive del sector de los trabajadores, especialmente mineros, y por cierta desproletarización –cuando menos de la que dependía del Estado– de la minería y del trabajo asalariado que operaba en la órbita fabril privada. Junto a ese derrumbe está la caída de la fuerza de sus organizaciones, en específico de la FSTMB y de la COB, pues la primera prácticamente desapareció y la segunda quedó muy debilitada.

La relocalización minera, los despidos de trabajadores de COMIBOL dieron lugar a un crecimiento notable de los cooperativistas mineros, es decir, de quienes rascan las minas en condiciones precarias, con poca tecnología y muchas veces atendiendo contra las condiciones del medio ambiente. Esos cooperativistas son aproximadamente 50.000 y están ubicados especialmente en el occidente del país. Pero a pesar de su número no poseen una organización con fuerza política e impacto de audiencia en los medios, así como no tienen capacidad para promover políticas públicas.

La apertura del mercado boliviano a la liberalización económica, luego de caído el Estado del proteccionismo, condujo a un cierre de muchas industrias no competitivas, con lo cual se redujo el viejo grupo de trabajadores fabriles que caracterizó al Estado revolucionario, hablamos de trabajadores de las industrias alimenticias, textiles y de los cueros. Empero, paralelamente ha surgido un nuevo tipo de asalariado ligado al trabajo tem-

poral, al trabajo domiciliario, al despliegue de distintas modalidades de trabajo precario, sin ninguna garantía social.

La privatización o capitalización de algunas empresas ha dado lugar la invisibilización de algunos tipos de trabajadores, como por ejemplo, de los ferroviarios, una modificación sensible de los petroleros, en ambos casos sus organizaciones son casi inexistentes, a pesar de la fuerza económica que ha adquirido el sector de hidrocarburos. En este último sector es nítida la ausencia de organización sindical, por tanto, los temas de la contaminación ambiental o del cuidado del medio ambiente no emergen de grupos sindicales, sino de organizaciones indígenas o de los municipios.

Asistimos a un incremento notable de los jornaleros agrícolas, zafreros, colonizadores, pero todos sin organizaciones sindicales provistas de alguna fuerza política. Paralelamente se ha ratificado el incremento en el número de trabajadores de los sectores del comercio, del transporte o, en general, de los gremiales. El desarrollo de la informalidad en Bolivia se ha intensificado y esos grupos poseen bastante importancia, además han logrado alguna organización sindical dotada de poder, de una fuerza que se dirige a ser explotada en sus demandas corporativas puntuales, sin que esas organizaciones intervengan en la política, como lo hacía el viejo sindicalismo revolucionario de la FSTMB o de la COB. Empero, la fuerza de las agrupaciones de los transportistas es notable, cuando ellos paran, paralizan al país; y no es despreciable la fuerza de las organizaciones de gremiales, de comerciantes minoristas, de carniceros, etc.

De 1985 en adelante hemos asistido a la consolidación e incremento del poder de las ONG, hay más de 500 de ellas; tan grande es su organización y poder que no pocas cooperaciones internacionales entienden que la sociedad civil debe ser vista a través de las ONG, lo cual es una simplificación de la realidad, pero da cuenta de la importancia de ellas. Buena parte de las ONG al llegar la democracia han tenido que pensar en su identidad, por tanto, dejaron de ser tan antigubernamentales

o tan antiestatales como en sus orígenes. La experiencia del Fondo Social de Emergencia ha sido un puente para que puedan articular sus trabajos con el Estado. El desarrollo de la participación popular las ha convertido en más cercanas o con más interlocución en el Estado, en especial en el municipio, tanto así que muchas de ellas se han convertido en los brazos técnicos de muchos municipios. El cambio es tan grande que varias ONG se han transformado en empresas consultoras para los requerimientos de los municipios, en tanto que otras han entrado abiertamente al negocio del microcrédito en la figura de fondos financieros privados.

Muy en la línea de las ONG, hay que destacar el surgimiento de organizaciones especializadas en los temas de género y de desarrollo sostenible, por un lado, hay ONG de ese tipo y, por otro, existen organizaciones ciudadanas que están en esas líneas temáticas, por ejemplo, se puede hablar del Foro Político de las Mujeres (AMUPEI), que defiende las temáticas de la equidad; u otras como LIDEMA, especializadas en el campo del desarrollo sostenible.

El sector del magisterio se ha consolidado como uno de los grupos más grandes de asalariados del Estado, su organización sindical es muy fuerte y de una radicalidad extrema que busca más reivindicaciones políticas que económicas. Paralelamente, existe una buena cantidad de asalariados del magisterio en la órbita privada que, en general, son los mismos maestros públicos, pero sin ninguna organización sindical visible y dotada de fuerza.

El sector salud también tiene un fuerte grupo de trabajadores del Estado, son una organización sindical que, a diferencia de la del magisterio, es muy activa en la búsqueda de reivindicaciones económicas.

Estos años han consolidado a grupos importantes de campesinos cocaleros, los cuales poseen una gran fuerza sindical, de características contraestatales, de beligerancia contra el gobierno. Esos sindicatos cocaleros han dado pasos de control de los municipios del Chapare por medio de su participación

en las elecciones municipales y ahora han adquirido una fuerza inusitada al presentar una candidatura propia en las elecciones presidenciales de 2002, pero jugando a una táctica de hablar poco de la coca y dar énfasis a los temas de la exclusión social.

Una temática contemporánea que seguramente emerge o se ve con la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990, protagonizada especialmente por el movimiento indígena de las tierras bajas (entre otras organizaciones con la presencia de la CIDOB y la CEPIB), se refiere a las cuestiones étnico-culturales, dignidad y ciudadanía, el cuidado medio ambiental, la posibilidad de desarrollar municipios y territorios indígenas con autonomía de gestión, los problemas de la educación bilingüe, el desarrollo de la biodiversidad, la medicina tradicional, la articulación de sus organizaciones tradicionales con la democracia representativa. Es resaltable la participación de esas organizaciones en las distintas elecciones presidenciales y municipales, con lo cual engrosan la democracia.

El fortalecimiento de la capacidad de movilizaciones campesinas en el occidente, la consecuente fortaleza de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) junto a la reafirmación del liderazgo de Felipe Quispe. Las movilizaciones de estos sectores han apelado a temáticas étnicas, pero todo lo que han pactado tiene más bien características sindicales, lo que enseña que a esos movimientos hay que entenderlos no con visiones unilineales, sino con apego a miradas múltiples, de diversos códigos políticos y culturales para penetrar en sus objetivos. Justamente por eso es imperioso destacar la organización de partido político a la cual arribaron, su participación con candidato propio en las elecciones presidenciales de 2002, pero no hay que equivocarse al decir que sólo juegan a la democracia representativa, cuando sus códigos políticos más fuertes son los de la política en las calles y los del enfrentamiento contra la democracia. Así como es innegable su lucha por la transparencia del sistema político, sin embargo, esa conducta convive con una relación clientelar y prebendal de su líderes con el Estado.

Empero, se equivoca quien postula que el movimiento campesino está unido, que la CSUTCB está bajo una sola dirección, pues en la práctica hay varias divisiones en el propio occidente y más todavía, en sus enfrentamientos con los *cocaleros*, razón por la cual cada fracción marcha por su lado, generando violencias sectoriales incontrolables por la ausencia de un único interlocutor campesino. Violencias que son más fuertes a la hora de ratificar que al no existir la COB, no hay el viejo interlocutor de los movimientos locales que se conectaba con el Estado y manejaba la violencia dentro de ciertos límites tolerables.

Por otra parte, es necesario destacar las conductas políticas distintas, diferenciadas, entre los movimientos indígenas de tierras bajas y altas; estos últimos (vía CIDOB o CEPIB) normalmente han sido más pragmáticos, pues han buscado objetivos y reivindicaciones muy concretas, en tanto que la CSUTCB en el occidente es más politizada, más radicalizada, seguramente contagiada por la radicalidad y maximalismo de los viejos movimientos mineros que impulsaban movilizaciones más radicales con pocos resultados prácticos de victorias puntuales.

Asimismo, se debe abrir los ojos a la presencia de nuevos actores territoriales, ya no sólo a los viejos grupos corporativos, pues hoy son muy importantes las OTB, los comités de vigilancia, los fuertes movimientos vecinales, barriales y hasta de manzanas, las mancomunidades municipales, las asociaciones y federaciones municipales que no se sabe con certeza si son instituciones del Estado local o agrupaciones de la sociedad civil; junto a todos estos no habría que perder de vista a las pastorales sociales de la Iglesia, que tienen fuerza local y que además se articulan con movimientos corporativos barriales, y que ahora se ligan a la dinámica de los mecanismos de control social impulsados por la Iglesia Católica y la Ley del Diálogo.

De igual forma, son destacables también las Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS), que tienen una fuerte capacidad de incidencia en las políticas públicas para apoyar a la pequeña producción, especialmente en el desarrollo de ló-

gicas productivas y de cadenas de producción. Junto a ellas está la nueva presencia del Comité de Enlace, que hace la articulación de las anteriores con los pequeños productores urbanos, también impulsando políticas públicas de apoyo a procesos productivos.

Como consecuencia de los déficit creados por la reforma agraria están surgiendo nuevos actores en el campo, en especial en el Chaco y quizás en Santa Cruz, que son los denominados movimientos sin tierra, que buscan políticas públicas dirigidas a un nuevo reparto de la tierra. La temática en la cual se desarrollan es de una explosividad muy grande que se deberá tomar en cuenta para analizar con más propiedad sus consecuencias sociales.

El surgimiento de esos movimientos sin tierra, además de la emergencia de las fuerzas campesinas e indígenas de occidente, que postulan la idílica construcción de la nación del Kollasuyo, ha dado lugar a la aparición de movimientos regionales de respuesta, como aquellos de Santa Cruz que se organizan bajo el rótulo de Nación Camba, con postulados de independización de la región o de defensa de sus identidades étnico-culturales, pero en difíciles condiciones de desarrollo, pues se ubican en una región donde las nuevas identidades ponen en el centro a los distintos mestizajes construidos como consecuencia de la fuerte migración de occidente a Santa Cruz y que en el futuro, siguiendo la huella del gas, se dirigirán hacia Tarija.

Una cuestión destacable es la subsistencia o recreación de algunos grupos culturales, como los ligados al despliegue cultural de la música barroca y rescate cultural de la Chiquitania en Santa Cruz; así como el surgimiento de otros nuevos, como el movimiento Para Seguir Soñando y Seguir Sembrando. Junto a éstos se encuentran todas las fraternidades culturales de los sectores mestizo-populares del país y de la burguesía chola, que tienen presencia todo el año en las distintas festividades religiosas.

Por otro lado, es visible la formación de varios grupos juveniles en los barrios, junto a ellos de manera negativa está la



explosión de pandillas que tienen códigos culturales especiales para definir su cohesión. Asimismo, también se forman identidades colectivas a través de las barras bravas, como sucede en Oruro con los “quirquigans”.

También es visible el surgimiento de nuevos movimientos sociales articulados a demandas ciudadanas, por ejemplo, la defensa contra la elevación de las tarifas del agua, cuyo momento paradigmático fue la presencia de la Coordinadora del Agua durante la “guerra del agua” en la rebelión social cochabambina del año 2000. Estos movimientos ciudadanos mostraron que es posible articular actores urbanos y rurales, como los regantes, en torno a una única movilización y un único objetivo. De estos movimientos sociales parecerían brotar nuevas corrientes políticas de sectores populares que abandonan la demanda ciudadana concreta para abrir su espacio de acción a temas nacionales más extensos. Por lo menos esa ha sido la conducta de sus dirigentes que, usando la movilización ciudadana, han promovido acciones político-partidarias que exceden lo buscado de manera concreta por la ciudadanía movilizada en torno a cuestiones específicas como el caso de las tarifas del agua.

El poder regional de los comités cívicos no ha desaparecido por la emergencia de actores territoriales, podría decirse que luego de la dictación de la participación popular tuvieron un declive, pero ahora están retomando el viejo poder que poseían, en especial en Santa Cruz y el sur del país; muchas veces tienen bastante fuerza para imponer al Estado varias políticas públicas de beneficio corporativo.

Subsisten viejos grupos corporativos de carácter profesional, a los cuales se suman con mucha fuerza las asociaciones y los sindicatos de periodistas que, no cabe duda, poseen un fuerte poder y capacidad de tener interlocución ante el Estado en la definición de muchas políticas públicas.

Por el lado de los empresarios, es nítido el proceso de debilitamiento del empresariado nacional, en específico de los empresarios tradicionales, buena parte de los cuales, como

producto de la apertura del mercado y de su poca capacidad de innovación y competitividad, están en una situación de crisis; todavía su organización matriz es la CEPB, que es la forma corporativa de nucleamiento de ellas. Sin embargo, en su interior hay sectores específicos dotados de alguna capacidad de *lobby* para influir en políticas públicas, así sucede con la CAO y CAINCO de Santa Cruz. Por otro lado, posee también una fuerza particular ASOBAN, que está muy cerca de las decisiones de la política económica estatal. Dentro de la CEPB no adquieren mucha visibilidad las organizaciones empresariales de exportadores, como la CAMEX de La Paz, aunque no hay duda de que tienen importancia económica, pero poca fuerza institucional.

Como fenómeno nuevo no habrá que perder de vista a las organizaciones empresariales del rubro de los medios de comunicación, cámaras de medios, asociaciones de propietarios de canales de televisión, redes multimedia, las cuales tienen bastante fuerza para influir en la política nacional.

Una cuestión que todavía no muestra la cara de organización, pero que es el verdadero poder empresarial, es aquel conjunto de empresarios o de representaciones de las capitalizadas o de las empresas bancarias y financieras, a las que se suman las AFP que ya están internacionalizadas, pero que teniendo un gran poder en el país todavía no muestran hacia el público una organización visible. No cabe duda de que poseen mucho poder para influir en la política pública.

Una de las cuestiones que llama la atención es que muchos actores sociales populares e inclusive empresariales no estuvieron muy presentes en las reformas institucionales y políticas que se produjeron en estos últimos quince años, no es muy nítida su participación en la reforma de la Constitución, en la descentralización, en la participación popular, reforma educativa, Defensor del Pueblo, uninominalidad de las diputaciones, reforma electoral, cambio del procedimiento del Código Penal, Tribunal Constitucional y Consejo de la Judicatura.

En fin, el mapa de la sociedad civil existente en los setenta, las preocupaciones de los actores, sus conexiones con el

mundo, sus imaginarios, las temáticas que los nucleaban y las organizaciones que los agrupan se han modificado sustantivamente en estos treinta años. Todavía conocemos poco de esas modificaciones, pero el desafío promovido por Avina da este primer resultado que, sin duda, debe ser desarrollado por otros especialistas para saber qué es la sociedad civil hoy, cómo se organiza y cuál es su potencial para impulsar la democracia y la equidad.

Santa Cruz, junio de 2002



# Democracia y cultura política en Bolivia<sup>31</sup>

---

## Introducción y advertencia

Con toda certeza que el título del presente ensayo es exagerado, muy extenso y hasta presuntuoso, justamente por eso y para dar la dimensión exacta del esfuerzo que pretendemos desarrollar es necesario acotar y delimitar el objetivo del trabajo. Para comenzar, prevenimos al lector que no desarrollaremos una reflexión teórica sobre las categorías democracia y cultura política, sino nuestra intención es muy delimitada: pretendemos razonar sobre esos dos temas y articularlos, pero partiendo de la lectura crítica de tres esfuerzos empíricos de acercamiento a dichas problemáticas, los cuales están inscritos en tres encuestas de percepción ciudadana que son las siguientes:

- a) Encuesta sobre seguridad humana en Bolivia<sup>32</sup> (3-17 de julio, 1995). Recolección de datos en los departamentos de

---

31 Este trabajo fue escrito en diciembre de 1996. Lo rescatamos en este volumen por las comunidades que posee todavía con el presente.

32 Dicha encuesta fue realizada entre el 3 y 17 de julio de 1995, por encargo del Programa Nacional de Gobernabilidad de la Vicepresidencia de la Re-

La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Potosí, agrupando a un 78% de la población del país. Abarca los ámbitos urbano y rural.<sup>33</sup>

- b) Latinobarómetro (13-30 de junio, 1996). Encuesta realizada para obtener percepciones sobre la democracia y la gobernabilidad en Bolivia. Hace parte de un proyecto analítico dirigido a investigar la gobernabilidad y la democracia en 17 países. Recolección de datos en las ciudades de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, El Alto, Quillacollo, Montero, Oruro y Sucre. Representatividad para un 75% del total nacional urbano.<sup>34</sup>
- c) Encuesta de cultura ciudadana (14-30 de junio, 1996). Encargada por la Secretaría Nacional de Participación Popular. Recolección de datos en el total del país. Resultados con representatividad para todo al país, incluye los ámbitos urbano y rural.<sup>35</sup>

Debemos advertir al lector que los objetivos de las tres encuestas son distintos, los cuestionarios diferentes, los universos poblacionales también no son coincidentes, razón por la cual los datos no son homogéneos y no es posible efectuar una comparación estadística ni construir series de datos comparables. Sin embargo, y aquí comienza el trabajo analítico, en las tres encuestas existen algunos aspectos en común que parten desde la intencionalidad investigativa del diseño de los

---

pública, el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. El cuestionario fue elaborado por ILDIS, PNUD y el Pronagob. El levantamiento de datos y procesamiento estuvo bajo la responsabilidad del INE.

- 33 El análisis de la mencionada encuesta fue publicado como libro, Fernando Calderón, Carlos Toranzo (Coord.), *La seguridad humana en Bolivia*, La Paz, Pronagob, PNUD, ILDIS, 1996.
- 34 La mencionada fue elaborada por Latinobarómetro y procesada técnicamente por Encuestas y Estudios.
- 35 El cuestionario fue elaborado por la Secretaría Nacional de Participación Popular y el levantamiento de datos y procesamiento estuvo a cargo de la empresa Encuestas y Estudios.

cuestionarios y, por supuesto, existen muchas veces parecidos y coincidencias en las respuestas o percepciones que posee la gente encuestada respecto a temas similares o iguales, pero que han sido indagados de diversa manera. Además se encuentran percepciones contradictorias y encontradas que inducen a afinar el análisis futuro de las problemáticas correspondientes a la democracia y la cultura política.

Dado que cada una de las encuestas mencionadas constituye solamente un punto en el tiempo –una fue levantada en julio de 1995, las otras dos son casi simultáneas, pues fueron obtenidas en junio de 1996– y no poseen antecedentes homogéneos anteriores, aunque sería deseable que se repitan en el futuro para poseer series comparables, lo que tenemos en las manos son tres visiones fotográficas que, salvando las distancias estadísticas, someteremos a análisis o, de manera más modesta, a comentario.

Pretendemos entregar al lector no necesariamente aseveraciones contundentes sobre lo que afirman los ciudadanos al responder a las tres encuestas, sino más bien deseamos abrir nuevas preguntas o problematizaciones sobre la democracia y la cultura política, surgidas del repaso, impresión y comentario de esos tres instrumentos a los cuales tuvimos acceso. Quizás el esfuerzo del comentario esté sesgado más hacia las encuestas encargadas por Latinobarómetro (democracia y gobernabilidad) y la Secretaría de Participación Popular (cultura ciudadana), tomando más bien como elemento auxiliar a los resultados de la encuesta sobre seguridad humana en Bolivia.<sup>36</sup>

Es muy posible que el resultado de este intento de articular tres elementos-encuestas de diversa naturaleza genere en el lector la impresión de enfrentarse a un *collage* analítico, pero no está demás reconocer que todo *collage* es a la vez un producto distinto a los elementos que lo integran, puede ser mejor o peor que ellos, pero no es eso lo que importa ahora, sino

---

36 Procedemos de ese modo porque, al fin y al cabo, ya existe un libro destinado al análisis de la Encuesta sobre Seguridad Humana en Bolivia.

lo que interesa es su carácter diferenciado. Finalmente, queremos advertir que no trabajaremos un acápite especial para la temática que nos ocupa: democracia y cultura política, antes bien, la trataremos de manera transversal a lo largo de todo el trabajo, esto es, al ir apuntando cada uno de los elementos de este ensayo.

### La visión del país<sup>37</sup>

Dado que las encuestas son puntuales, insistamos en que las opiniones sobre este tema y sobre la totalidad de las problemáticas que se indagan tienen el fuerte peso de la coyuntura que se vive en el momento cuando se realizan las preguntas, están sobredeterminadas por los sucesos económicos o políticos vividos en ese instante o en los momentos inmediatos a la realización de las preguntas. No siempre quien responde tiene una visión analítica y comparativa de la evolución de estos catorce años de democracia y de los once de implementación de la Nueva Política Económica, a pesar de que una de las encuestas (ESH, 1995) insiste en que, por ejemplo, el encuestado compare su situación económica o política con lo sucedido diez años atrás, es decir pre 21060, se percibe que las respuestas no toman ese horizonte temporal, sino solamente la inmediatez que los aqueja.<sup>38</sup>

---

37 A partir de este momento reconoceremos del siguiente modo a las encuestas a las cuales hacemos referencia: Seguridad Humana en Bolivia (ESH, 1995); Latinóbarómetro (L, 1996); Cultura Ciudadana (CC, 1996).

38 Uno de los objetivos de la ESH era detectar qué cambios sentía la población, tanto en la economía como en la política, en el periodo actual respecto a la situación pre 21060 o pre rescate de la democracia, sin embargo, al analizar las respuestas se pudo detectar que lo que se esperaba con las indagaciones no siempre fue atendido por los encuestados, quienes tienden a enfatizar más bien los fenómenos inmediatos que viven y los influyen, sin jerarquizar las comparaciones de largo o mediano plazo. Así pues, esto induce a realizar otro tipo de análisis o de encuestas para llegar a determinar esas comparaciones temporales entre la fase actual con lo sucedido o con el estado de situación, por ejemplo, en la época dictatorial de 1980 o con el instante de crisis económica política correspondiente a la UDP.



## La visión negativa sobre la marcha del país

Al instante de pedir una calificación para la situación general del país (L, 1996), la respuesta dominante es regular, 46%; le sigue mala, 39%; en tanto que apenas un 4% juzga que es buena. Un problema de esta indagación radica en que es demasiado general, no precisa si su referente es la política o la situación económica; así pues, para futuros análisis sería preciso efectuar esa desagregación. Esta última es mucho más necesaria si advertimos que la población suele identificar el sistema político y régimen democrático con el funcionamiento del modelo económico; en efecto, desde 1985, año de dictación de la NPE, se entiende como una misma cosa a ambos fenómenos, al desarrollo de la democracia y al despliegue del ajuste estructural, lo cual conceptualmente es impreciso y además conduce a una injusticia en la evaluación del desempeño de la democracia.

De todos modos, con base en los datos que se tiene a mano, *lo que se puede plantear es que existe una visión más bien pesimista de la marcha o situación general del país*, pues un 85% de los encuestados se ubican en las calificaciones de regular y mala. Conste que esta encuesta tiene su mirada puesta únicamente en el ámbito urbano y bien sabemos que las miradas más duras sobre el país suelen venir de la esfera rural, debido a sus carencias materiales.

En una indagación parecida realizada un año antes por la ESH, 1995, se obtiene que un "79% de la población entiende que el país está igual o peor que hace diez años". Así pues, la primera constatación que se obtiene, a partir de dos encuestas diferentes, es *la congruencia que existe en la visión de los encuestados sobre su opinión predominantemente negativa al evaluar la marcha o situación del país*.

### *Se favorecen las élites*

Las desagregaciones de la encuesta L, 1996 son muy importantes para el análisis, pues constatan que la situación es

considerada cada vez más como “mala” a medida que se baja de estratos socioeconómicos; en cambio, la impresión de “regular” se acentúa al subir esos estratos. La concordancia o, para ser más rigurosos, el parecido que existe de estas afirmaciones con lo obtenido en la ESH, 1995 es de destacar, pues en ella se afirma: “Al indagar sobre quiénes se están beneficiando en el país, el 92% de la gente percibe que son las élites”. En efecto, en uno o en otro caso *se detecta que el país no se dirige a beneficiar a las mayorías, sino que el estilo de desarrollo favorece a las élites*, ya sea de ricos, de políticos u otros grupos elitistas. De ese modo, este es un elemento de prevención, pues la legitimidad de un modelo económico y político suele depender de la cercanía o no que posea con la solución de problemas de las mayorías.

De modo más concreto todavía, la L, 1996, al indagar a quiénes da oportunidad el sistema económico, obtiene una respuesta del 76% que expresa que solamente los ricos tienen oportunidades, un 19% señala que todos y apenas un 4% indica que los pobres. Este último dato referido a los pobres es el que expresa, según la percepción de la gente, la dureza con que es juzgado el modelo económico, el cual es visto de una manera muy asimétrica, favoreciendo a las élites y no socorriendo a los pobres. Insisto, esta es la captación de la gente, más allá de algunas reformas sociales que estén dirigidas a socorrer a las mayorías. Justo por esto se podría plantear que *estamos ante una cultura que posee juicios absolutos que impiden la búsqueda de los matices*. O se ama todo o se odia todo, no hay posiciones intermedias que relativicen juicios.

Para abundar con lo señalado, en la L, 1996 se especifica que las visiones más negativas se encuentran en La Paz y El Alto. Interesa destacar especialmente el sentimiento negativo de El Alto, ya que es una de las ciudades donde se acumulan las carencias materiales de todo tipo. Así pues, no se puede dejar de ensayar la siguiente correlación: a mayor atraso económico, visiones más negativas sobre la marcha del país. En efecto, y quizás siguiendo esa misma lógica, se observa que

una de las visiones más positivas viene, precisamente, de la ciudad de Santa Cruz, que es con seguridad la que se desarrolla con mayor agilidad.

### *Un matiz generacional y de género*

Otro elemento destacable siguiendo el mismo tema en la L,1996 –y éste tiene que ver con distintas percepciones generacionales de los problemas o, al mismo tiempo, puede ser un anticipo de la modificación de la cultura política– es el siguiente: los jóvenes, a pesar de su situación socioeconómica, sienten la situación como regular, en tanto que a medida que se sube de edad se percibe la situación como mala. En términos de hipótesis, se puede formular que más allá de la situación material precaria, la gente de mayor edad estuvo marcada por una cultura quejumbrosa del “lamento boliviano”,<sup>39</sup> en tanto, que por los datos obtenidos quizás sería menester investigar si los jóvenes poseen una cultura o impresión del mundo tan pesimista como la que tienen los mayores, *por lo pronto habría una primera sensación de cambio en las percepciones de los jóvenes.*

Al indagarse (L,1996) cómo está la situación actual respecto a un año atrás, 47% juzgan que está peor, 40% que está igual, mientras que sólo 12% entienden que está mejor. De nuevo esto tiene congruencia con la visión de favorecer a las élites, pero más allá de eso, aquí se reitera que los mayores ven empeorar las cosas y los jóvenes la sienten igual. En cambio, en la percepción de género la diferencia es la siguiente: los hombres ven la situación inmodificable, en tanto que las mujeres perciben que las cosas empeoran, esto no debe ser extraño, pues la visión de las mujeres suele apegarse a la cotidianidad y está claro que esta última se dificulta en un marco en el cual la subsistencia es más difícil para las mayorías.

---

39 Sobre este tema, ver el capítulo escrito por Fernando Mayorga en *La seguridad humana en Bolivia*.

### *La visión de la dinámica del país*

Al preguntar sobre el futuro del país (L, 1996), 47% dice que todo estará igual; 30%, peor; 18%, mejorará. Aquí sería menester relativizar el pesimismo de la sociedad, que seguramente está influido por condiciones objetivas de una estabilidad económica y política que llevan más de una década de duración; en efecto, al dar una mirada al futuro, que es uno de los lugares más indicados para averiguar sobre el optimismo o pesimismo, detectaron que un 65% de los encuestados piensa que ese futuro será igual o mejor, frente a un 30% que juzga que será peor. Es rescatable que una mayoría piense no en la catástrofe ni en el hundimiento, sino más bien en la reproducción igual o mejor de lo actual.<sup>40</sup>

La idea fuerza o hipótesis que se puede esgrimir para que el futuro no se lo vea con color totalmente negro es aquella que tiene que ver con el influjo de la estabilidad política y económica en las percepciones de la gente respecto al futuro. Más allá del costo social de la estabilidad económica y de las mutaciones profundas que ha generado el cambio del sistema político y del Estado, lo cierto es que ellas pueden incidir en la posibilidad de pensar en un futuro con ciertos grados de certidumbre mayores a los que surgen de una situación de crisis económica, más todavía si ella está acompañada por una hiperinflación y una crisis política marcada por la presencia de dictaduras (García Meza), o de situaciones de anomia estatal como las de la época de la UDP.

En correspondencia con la percepción de un país que favorece a las élites, es una minoría la que juzga que en el futuro las cosas pueden mejorar. Justamente en la desagregación de esa encuesta se sugiere que las visiones más optimistas vienen

---

40 No dejo de prevenir la crítica de quien formule que reeditar el presente o reproducir en condiciones iguales lo que se posee hoy es partir de una visión pesimista, debido a la asimetría que tiene nuestra sociedad. Podría admitir por adelantado esa crítica, pero no dejo de valorar la percepción mayoritaria de la gente, que expresa que las cosas no empeorarán.

de las clases altas, de los jóvenes y de los hombres. Esto da una imagen sociológica de distintas valencias, pues desde la perspectiva socioeconómica son las clases altas las optimistas, en tanto que en un corte generacional los jóvenes poseen esa visión positiva frente a los de más edad. Y por último, no porque los hombres sean *per se* más optimistas, sino que ellos ven la evolución de las cosas con un cristal menos negativo que las mujeres, justamente porque las condiciones de discriminación contra la mujer han generado una percepción femenina más pesimista sobre algunas dimensiones de la vida, como en este caso sobre la evolución del país.

Cuando se observa el movimiento de Bolivia (L, 1996), 48% lo entiende estancado, 36% dice que progresa, y 15% que va en retroceso.

Quizás hubiera sido mejor indagar si el país cambia en lugar de preguntar si progresa, pues al utilizar esta última categoría en la mente de los sujetos siempre está presente un juicio de valor, el cual, a pesar de que hayan reformas positivas, podría conducir a una negación de esos cambios. Así pues, para analizar la dinámica del país, tal vez sea conveniente usar categorías que no induzcan tanto a la apreciación mediada por la intervención de juicios de valor.

Un elemento de incertidumbre sobre el futuro, quizás uno de los más importantes de estos tiempos que tiene validez en Bolivia, en América Latina y en todo el mundo, es el relativo al desempleo y la inseguridad en la fuente laboral; la paradoja actual es que a mayor desarrollo tecnológico que podría generar mejores condiciones de vida, su contraparte paradójica es el desempleo y el deterioro de las condiciones de vida. En la ESH, 1995, un 89% de la población expresa que en materia de empleo está peor que hace diez años, pero más todavía, en la misma encuesta una de las inseguridades que más afecta a la gente es la posibilidad de perder su empleo. Este es sin duda uno de los signos de los tiempos, al mismo que hay que darle una atención preferente, pues es el elemento que más mina la seguridad de la gente y es a la vez el tormento con el cual se

tendrá que enfrentar la juventud en el futuro. No en vano, un 70% de los entrevistados en la ESH, 1995 aseveró que lo que les daría mayor seguridad en la vida es tener un empleo estable.

### La situación de las personas: el deseo de emigrar

Antes de entrar al detalle de esta parte, es bueno recordar que al indagar en la L, 1996:

- a) Cómo calificaban la situación actual del país, 46% respondió que regular, 39% mala, 10% muy mala, 4% buena.
- b) Cómo estaba el país comparado con un año atrás, 47% decía peor, 40% igual.

Esos datos deberán ser comparados con las respuestas sobre la situación particular de las personas:

- a) En la misma encuesta, 66% dice que su situación es regular, 17% mala, 14% buena.
  - b) Su situación comparada con un año atrás, 58% responde que igual, 24% peor, 18% mejor.
- a) Comencemos por el caso A, en el cual hay algunas sorpresas que tienen que ver con lo siguiente: la gente mira al país con más pesimismo que a su propia situación personal. En efecto, para el país 46% de regular frente a un 66% de regular para ellos. Para el país 39% mala, para ellos apenas 17%, es decir, casi la mitad. Para el país, 4% buena, para ellos 14% buena; esto es casi 3,5 veces más que para el dato del país.
- b) País comparado con un año atrás, 40% igual frente 58% de igual de ellos. País, peor un 47%; ellos, peor sólo 24%, casi la mitad respecto del guarismo correspondiente al país.

Insistimos en la observación, hay una captación y percepción tanto puntual para 1996 como la comparada con 1995, que

es más negativa en la calificación de la situación y evolución del país respecto a la percepción de su propia situación individual. Podría ser que hayan elementos culturales que los impulsen a ser más condescendientes consigo mismos o que realmente que su respuesta refleje su situación real. Asimismo, es probable que por cultura tradicional seamos más duros y severos en el enjuiciamiento del país que al emitir juicios sobre nosotros mismos. A la par, es posible que sus respuestas tengan juicios de valor que no reflejan la situación y evolución real del país; hay que recordar que de modo general es una costumbre muy arraigada la de descalificar al país o la de no ver con desprendimiento los cambios o actos positivos que pueda tener. En todo caso, los datos referidos al país, cotejados con las opiniones sobre su situación particular, no son del todo congruentes. Aquí se abre una veta de investigación para explicar esas incongruencias.

### *La percepción del futuro y el deseo de emigrar*

A la consulta sobre su situación económica personal futura, con proyección de un año hacia adelante, las respuestas a la L, 1996 son las siguientes: 46% cree que su situación será igual, 30% sostiene que mejorará y 16% piensa que empeorará.<sup>41</sup> De nuevo interesa destacar que la mayoría de las percepciones, un 76%, no son pesimistas. En una situación de estabilidad económica es posible que surja este tipo de juicios, así pues, es una buena veta investigativa, insisto, la de correlacionar dicha estabilidad con las percepciones que tienen sobre el futuro las personas.

Pero a contrapelo de esa impresión predominantemente no pesimista se encuentra el siguiente criterio, la L, 1996, al indagar si la gente se iría a vivir a otro país, encuentra que un 50%

---

41 Quizás las respuestas no pesimistas tengan que ver en este caso con el carácter urbano de esta encuesta, pues, como se sabe, en el medio rural la situación es más crítica, por tanto, ahí podría haber una percepción más pesimista sobre el futuro.

de los encuestados responde afirmativamente. Quiere decir que *el deseo de emigrar es demasiado alto en el país*; en una mirada de tendencia larga eso está convalidado por la alta migración que va a los Estados Unidos y a la Argentina. Pero lo que interesa contrastar es esta percepción de deseo de emigrar con la visión no pesimista del futuro –cuando menos mirando un año hacia adelante– que señaló la gente. Si creen predominantemente que el futuro no será peor, ¿por qué ese deseo de salir del país? Aquí podemos apuntar que se puede ser algo optimista sobre el futuro inmediato, pero partiendo de una base material totalmente precaria que es la que caracteriza a las condiciones de vida de las mayorías en el país, quizás por ello la gente compare posibilidades de nivel de vida en el exterior versus lo que posee en Bolivia, razón por la cual como resultado de la comparación aceptaría o se inclinaría a emigrar. De todas maneras, una constante negativa que induce a emigrar es la aseveración de la gente referida a la falta de trabajo.

### **La percepción de las reformas: el paso al gradualismo**

En la encuesta sobre cultura ciudadana (CC, 1996), al indagar cómo se deben hacer los cambios, un 59% responde que deben ser hechos gradualmente, por la vía de reformas, dentro de ese grupo se destacan las clase medias; 19% por medio de la revolución; y un 22% se opone a todo tipo de cambios. Hasta antes de 1982 ó 1985 se tendía a entender que los cambios deberían venir por la vía traumática de la revolución, quizás la mayoría de la gente no necesariamente pensaba así, tal vez la mayoría silenciosa no concordaba con esa comprensión, pero a pesar de eso, lo cierto es que esa era una costumbre cultural anidada en la conciencia de la gente, en especial de aquella que hacía política, debido a la difusión y penetración de las ideas del maximalismo obrero, sindical y político. Ahora no deja de ser un signo muy importante de cambio de la cultura política éste que expresa que *la mayoría de la gente piensa que los cambios deben materializarse por la vía de las refor-*



*mas* y no por la vía revolucionaria, esta respuesta halla más consistencia si la incorporamos dentro de un contexto en el cual ha ganado la escena el centrismo en la política y se están alejando los maximalismos de la política.

Sin embargo, junto a esa constatación no es despreciable advertir que un 19% de las respuestas sigue admitiendo el cambio por medio de la revolución y, claro está, una sociedad no cambia de la noche a la mañana, el proceso democrático instalado desde 1982 seguramente ha tenido un influjo disuasivo para abandonar métodos revolucionarios de cambio de la sociedad, pero no necesariamente eso debe impregnarse en toda la sociedad, en especial en un periodo tan corto como el que existe entre 1982 y 1996.

Lo que llama la atención es que un 22% de los encuestados es reticente al cambio, con lo cual está demostrando que es alto el porcentaje de la población que tiene visiones conservadoras. La paradoja se acrecienta al advertir que quienes se oponen más al cambio son las llamadas clases bajas;<sup>42</sup> ya sabemos que algunos cambios pueden tener costos sociales que recaigan sobre las espaldas de muchos sectores populares, pero no por ello debería haber en ellos una actitud globalmente conservadora de oposición a todos los cambios.

Parece ser que en Bolivia, al unísono de lo que sucede en América Latina y el mundo, *se produjo la paradoja que consiste en la mutación de los ex actores sociales revolucionarios o progresistas en actores que son portadores de visiones conservadoras del mundo*, por lo menos eso ha sucedido con algunos sindicalismos, universidades y hasta partidos de orientación marxista. En Bolivia la situación es clara, muchos de los actores citados, acudiendo a visiones absolutas del mundo o inspirados en una fuerte nostalgia del pasado, no se ubican muy bien en los cambios que sufren la sociedad y el Estado.

---

42 No es demasiado correcto hablar de clases bajas como sugiere la encuesta, pero dado que los datos vienen de ese modo seguiremos ese léxico, no sin antes plantear que se requiere hacer precisiones categoriales en ese campo.

También de manera curiosa, son las clases altas las que optan por cambios radicales. Aquí sería demasiado fácil sugerir que éstas se han convertido en los actores progresistas de la sociedad; antes de cometer ese facilismo, sería bueno plantear algunas prevenciones. No quepa duda de que las clases altas o los sectores de la élite quieren cambios radicales, pero ante todo desean mutaciones del modelo económico, un desmontaje del estatismo económico y de los mecanismos de defensa previsional que poseían los sectores laborales, es decir, precisan liberalizar las condiciones laborales y tener las ventajas del mercado para sí; pero simultáneamente no desean las incomodidades del mercado como la competencia o la ausencia de subsidio estatal. Más todavía, a la hora de la democratización del poder o de la distribución tampoco son demasiado progresistas.

Un ejemplo incontrovertible de lo que formulamos se dio en 1996, al momento de discutir la aprobación de la Ley INRA, en ese episodio los empresarios del oriente, símbolo de la "modernidad" boliviana, dejaron claro que pueden ser símbolo de lo moderno quizás únicamente desde la perspectiva de la ventaja tecnológica respecto a la explotación agraria en el resto del país; pero no fueron representantes de lo moderno a la hora de leer la temática ambiental ni en el instante de pensar en el desarrollo global del país, pues en este último caso operaron con una institucionalidad corporativa impregnada de demasiados rasgos conservadores.

Algo que no suena a novedad es que los jóvenes se acercan más a las ideas de los cambios radicales, pero lo que sí llama la atención es que las mujeres son las que en la encuesta (CC,1996) demuestran más resistencia al cambio. Este punto no deja de tener importancia, pues aquí aparentemente hay una incongruencia entre el discurso revolucionario de género que aplican las líderes y dirigentas del movimiento feminista y de género con la percepción que poseen las mujeres de los cambios. En este campo no tenemos ninguna ventaja comparativa para emitir algún raciocinio más profundo, pero no se puede descartar algunas hipótesis, quizás el discurso de géne-

ro emitido por los mencionados movimientos no ha penetrado todavía en las mujeres de base, puede estar circunscrito a las élites o tal vez ese discurso está demasiado lejos de la cotidianidad de la mayoría de las mujeres.

### *Una mirada a las reformas*

En la CC, 1996 se averigua cuál es el acuerdo que existe con las reformas que están en curso en el país, las respuestas que expresan que están muy de acuerdo son las siguientes: 48% con la reforma educativa, 45% con la participación popular, 30% con la descentralización, 23% con la reforma de la Constitución, 19% con la capitalización. Al preguntar cuál es la reforma más importante, las respuestas en la CC, 1996 son estas: 41% la reforma educativa, 32% la participación popular, 6% la descentralización, 6% la capitalización y apenas un 4% la reforma de la Constitución.

Una de las constataciones más importantes es la valoración y la sensibilidad que posee la gente por la educación, este es un dato ya añejo de la sociedad, pues no se olvide que en la época inmediata a la Revolución de 1952 buena parte de los campesinos trataron de empujar su desarrollo educativo, actuando de acuerdo con el Estado o haciendo un sacrificio al margen de éste, uno de los signos más conmovedores del campo era su voluntad de construir con mano propia sus escuelas. No sólo en los pobladores del campo, sino que también en hogares obreros o de sectores populares se sintió la importancia de la educación como vehículo para la movilidad social. En los últimos tiempos, ante el desgaste de la calidad de la educación fiscal en el medio urbano, es conocido el sacrificio de los padres de familia por dar a sus hijos opciones dentro de la educación privada.

Con seguridad que esos antecedentes son tomados en cuenta por la gente para dar mayoritariamente su acuerdo con la reforma educativa y para ubicarla como la mejora más importante. Es curioso, sin embargo, cómo esa percepción de

la población surge inclusive ante una tenaz oposición gremial de los maestros a la reforma, y más aún, emerge ante una ausencia estatal de información sobre el contenido y proceso de desarrollo de dicha medida; no en vano cuando la CC, 1996 indaga qué es lo que la gente conoce más de la reforma educativa, la respuesta mayoritaria, un 31%, dice que los exámenes que deben dar los maestros; está claro que la información sobre los contenidos no es el mayor mérito de la reforma. Pero es más paradójico aún que el propio Estado o las instancias gubernamentales no hayan tomado en cuenta la percepción favorable de la gente para con la reforma educativa y que, consecuentemente, le hayan dado la importancia política que se merece. Aparentemente existe o existió poca voluntad de apoyar con la mayor decisión política y con los cuadros políticos correspondientes a la que es, sin duda para la gente, la reforma más importante del Estado.

También la participación popular tiene una alta consideración por parte de la población, seguramente por la imagen que dio al país de llegar al mundo rural, redistribuyendo poder político y recursos económicos, además por la gestión independiente de dicha reforma sin dejarse influir por los mensajes o presiones que deseaban instrumentalizarla con fines clientelares. En esa reforma la gente pudo descubrir el reconocimiento de las organizaciones ya existentes en la sociedad, es decir, el reconocimiento de su propia forma de organización sin imponerle un código externo; asimismo, por medio de ella pudo ensayar el despliegue de imaginación para pensar, apoyar o fiscalizar el desarrollo de sus ámbitos locales-estatales. Quizás el experimento de la participación popular haya logrado manejar, hasta ahora con éxito, un elemento de la modernidad contemporánea como es el despliegue de la democracia en la esfera de lo local, haciendo posible que el Estado esté más cerca del ciudadano y, ante todo, respondiendo o pensando en sus requerimientos más inmediatos o cotidianos.

Así como las dos reformas mencionadas poseen esa alta consideración, llama la atención el poco acercamiento que la

gente tiene a la descentralización y a la reforma de la Constitución. Cuando la encuesta CC, 1996 preguntó a la población qué es lo que más conoce de la descentralización, la respuesta dominante, un 30%, fue nada; otro tanto aconteció al hacer la indagación sobre la reforma de la Constitución, la mayoría, un 54%, dijo también nada. En el primer caso, no quepa duda de que la descentralización era necesaria y que era esperada por las regiones, sin embargo, siempre quedó la impresión de que ella fue impulsada, ante todo y casi exclusivamente, en los núcleos urbanos y no fue empujada o no generó movilización en el ámbito rural. Pero existe una interrogante más intensa todavía, en la propia esfera urbana esa medida fue labrada por los movimientos cívicos, algunos de carácter elitista, los cuales no necesariamente movilizan a todas las sociedades locales; cuando menos hay casos, como los de La Paz, donde el movimiento cívico es ajeno a las costumbres políticas y sociales. La razón por la cual hay poco apego a esa reforma es quizás debido a que no necesariamente todos los movimientos cívicos penetraron profundamente con sus discursos en sus sociedades locales. Pero sea lo fuere, ya está consumada, lo que queda en la escena de la interrogante es cuál será a futuro el rol de los comités cívicos, una vez que una de sus razones de existencia ya se agotó y debido al surgimiento de nuevas instancias institucionales que poseen cierta importancia como los consejos departamentales.

El caso de la poca cercanía o apego de la gente a la reforma de la Constitución es otro punto que amerita comentario. La población boliviana vivió cercana a los temas económicos, al salario, empleo, vivienda o discurriendo políticamente en torno a elementos de su vida y carencias cotidianas; nada de eso puede ser criticable, pero significa que los bolivianos no acompañaron esas temáticas con la preocupación sobre cuestiones de orden institucional y de organización del Estado. La explicación del porqué no nos introdujimos, como en otras naciones, a las cuestiones institucionales es posible que se deba a que no vivimos durante mucho tiempo dentro de un régi-

men democrático normado por la democracia representativa. Recién a partir de 1982 y de manera más intensa desde 1985 el país empieza a conjugar temáticas institucionales o, más en general, de reforma del Estado, motivo por el que todavía no madura ni percibe bien todos esos cambios, como los introducidos por la Constitución Política del Estado.<sup>43</sup>

Si en un momento planteamos, siguiendo la lectura de la CC, 1996, que las llamadas clases bajas eran reacias al cambio, no debe extrañarnos a la hora de ver las reformas que son las clases altas las que más las apoyan. De todos modos, apenas un 10% de los encuestados indica que ellas no eran necesarias, en tanto que 30% dice que eran imprescindibles y 47% expresa que algunas de ellas eran necesarias. Es natural que no haya en la población una mirada global de apoyo a todas y cada una de las reformas, la gente apoya o acepta las que la afectan positivamente, no así las otras, o en su caso intuyen que algunas de ellas no tienen un carácter positivo para el país y para la población afectada, por eso las rechaza. En especial son los casos de la capitalización y, aunque no está incluida en la encuesta (CC, 1996), la reforma de pensiones, las que rompen el acuerdo global sobre las reformas; sin embargo, ya todas ellas están consumadas y será difícil volver atrás.

Justamente aquí interesa incluir otra percepción de la población; cuando a ésta se le pregunta (CC, 1996) si el régimen o el Presidente están cumpliendo el Plan de Todos, un 37% dice que no, un 44% expresa que más o menos, y un 17% da respuesta afirmativa. Parece ser demasiado elevado el porcentaje que manifiesta que el Plan de Todos no está siendo cumplido, lo que sucede es que la gente tiene su juicio sobredeterminado con base en la oferta de 50 mil empleos que el gobierno ofreció y no cumplió, esta es la causa por la cual la población no ve los demás elementos del Plan de Todos que se están cumpliendo, como sucede con las reformas ofertadas. La moraleja de este hecho

---

43 Temáticas como las del Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura, Defensor del Pueblo y otras más inscritas dentro de la Constitución reformada no son todavía elementos de la cotidianidad de la población.

radica en que es preciso cumplir de manera jerárquica también aquello que está más cerca de la cotidianidad de la gente.

### *Algo sobre la información*

Todo proceso de cambios y de introducción de reformas, mucho más cuando algunas parecen no poseer legitimidad social, requiere el acompañamiento didáctico de una información, no de propaganda, que explique el contenido o la posible bondad de los proyectos de cambio; existe una primera sensación de que ese proceso fue inexistente o cuando menos no fue eficiente. Esta impresión se convalida de algún modo por medio de una de las preguntas efectuadas por la L, 1996, que indaga cuán informada se siente la población de la situación del país por parte de las autoridades políticas. Un 63% se siente poco informado, 17% nada, y 16% bastante informado. Esta información, por supuesto, que con mucha más amplitud ha sido conocida mucho tiempo atrás por las esferas gubernamentales, quizás producto de esa constatación sean los múltiples cambios de ministros de comunicación, los más o, para decirlo con rigurosidad, la totalidad de ellos con poco éxito en el cumplimiento del reto que se les asignó.

En este tema existen algunas hipótesis de trabajo que habrá que desarrollar a futuro. Por lo pronto, se plantea que la entrega de información y el contacto con la población no se resume ni agota exclusivamente en una cuestión técnica, esa habría sido una razón de los equívocos o del poco éxito informativo. Otra, el intento de confundir propaganda con publicidad. Más todavía, el carácter nada autocrítico para entregar la información. Pero hay otras más profundas: la primera, la imposibilidad de que los titulares del despacho mencionado informen sobre algo que no conocen, así sucedió con muchas de las reformas como la capitalización y la reforma de pensiones, que quizás eran sólo conocidas por el Presidente y un grupo de iniciados en esos temas; la segunda, y éste es un tema más estructural: la falta de presencia de los partidos en la en-

trega de información. En el pasado, los partidos eran instrumento didáctico-pedagógico por medio del cual se internalizaba en la población la necesidad, el contenido del cambio y de las transformaciones, en buena medida, los partidos trazaban la agenda del Ejecutivo y la ponían en acción dentro de la conciencia de la gente. ¿Ese dato se habrá esfumado, estaremos asistiendo al alejamiento del partido en el cumplimiento de ese rol? Sin dar respuesta, sólo poseemos una evidencia, en estos cuatro años los partidos no han servido como factor pedagógico de explicación de las reformas ni como instrumentos de movilización en torno a ellas.

Un elemento que no se puede dejar escapar es el conocimiento de la forma a través de la cual se informa la gente, por ello en la L, 1996 preguntaron en asuntos políticos cuál es la fuente de información de la población. Las repuestas son las siguientes: 83% TV, 65% radio, 48% diarios.<sup>44</sup> En otra encuesta (CC, 1996) se indagó cómo se informa de las reformas del gobierno, los resultados son éstos: 53% TV, 29% radio, 12% periódicos.

No cabe duda de que la globalización mundial informativa nos incluyó, actualmente es clave el rol de la imagen en la información, el presente de las noticias y de la información es imposible de leer sin incorporar a la TV, acompañada claro está de la radio, pero es ante todo la imagen la que cuenta. No se olvide, y en esto Sartori tiene razón, que hemos pasado de las verdades leídas y escuchadas a las verdades vistas por medio de la imagen. Estando la cuestión así, no se puede eludir a la TV como un instrumento a través del cual comunicar, por ello llama la atención que el Estado, teniendo el instrumento cadena televisiva, sea tan poco eficiente en el arte de informar.

Una cuestión que seguramente tiene que ver con pautas culturales de los bolivianos es la posible apetencia de buscar información. Indagada la población urbana (L,1996) sobre cuántos días a la semana vio u oyó noticieros, la respuesta domi-

---

44 La elevada respuesta en favor de la TV, de 83%, quizás tenga explicación en el hecho de que esta encuesta es de validez urbana.



nante es que lo hacen todos los días, con una leve ventaja para la TV. Es posible que la TV o la radio no tengan otra oferta de programación más entretenida que los noticieros y que por eso la gente se vuelque hacia estos últimos, pero también es posible que haya un interés real en buscar información, de ser así estaríamos ante un rasgo destacable de la cultura de la población. Pero no sólo les apetece acceder a la información, sino que, curiosamente, a pesar de que hay desafección por la política y los partidos, a los más les interesa y prestan "bastante" atención a las noticias políticas; esto seguramente convalida el dato histórico del interés que poseían los bolivianos por la política.

### Los problemas más importantes para la población

Ahora penetremos en la visión o en la calificación que tiene la población sobre los problemas del país. Según la L, 1996, los problemas más importantes son: 36% educación, 16% desempleo, 11% bajos salarios, 7% pobreza. Paralelamente expresan que *ha aumentado mucho la pobreza*, el narcotráfico, la delincuencia, la drogadicción y la corrupción. Más aún, respecto a un tema puntual referido a la violencia, al preguntárseles si alguna vez han sido asaltados, un 28% de los entrevistados dicen que sí.

En otra encuesta (CC, 1996) la ponderación de los problemas es la siguiente: 50% desempleo, 32% pobreza, 31% educación, 19% crisis económica, 17% corrupción, 16% salud.

En la ESH, 1995 también hay coincidencias con las dos encuestas anteriores, puesto que se ubica como problemas crecientes al empleo, la pobreza e inequidad, la salud, educación, narcotráfico, la corrupción, la seguridad en el barrio. A ellos se suman los problemas ambientales, la administración de justicia, la ineficiente administración pública, ligada a esta última (L, 1996) se incluye el clientelismo político.

Más allá del orden de ubicación o las jerarquías que den a los problemas cada una de las encuestas, lo cierto es que hay demasiada coincidencia en temas como los referidos al des-

empleo, educación, pobreza, bajos salarios, salud. En buena medida estos problemas son de carácter estructural y tienen que ver con el lento desarrollo y el atraso que posee el país; un test realizado hace unos diez años podía haber identificado a una buena parte de esos problemas. Más allá de esa testificación se incorporan problemas sobre los cuales se pueden apuntar algunas ideas, por ejemplo, se señala el incremento de la inseguridad en el barrio o la violencia cotidiana, testificada por una respuesta de 28% de entrevistados que dicen que fueron asaltados. Aparentemente *la violencia cotidiana, muchas veces motivada por la pobreza o por el desempleo, está sustituyendo a la violencia política que era característica del pasado*. Sin duda que este es un cambio cualitativo que está señalando una tendencia peligrosa para el futuro, ya no es posible aseverar que vivimos en ciudades tan seguras como las que poseíamos hace diez años.

Una constatación que hace con todo acierto la población y que la fija como problema es la ineficiencia administrativa del aparato público, y la reitera paradójicamente en un instante cuando el país está hablando de reformas y de modernización del Estado. A eso suma una cuestión que es exasperante, *la gente percibe con nitidez (L, 1996) el clientelismo político*, por ello señala que las posibilidades de éxito de una persona dependen de las conexiones que posea y que no necesariamente el trabajo más duro e intenso genera el éxito.

Respecto a los problemas que ubica la gente como los más importantes, ingresamos a lo que se esperaría del gobierno y aquí se halla una congruencia total entre los problemas y la sed de resolución de ellos que siente la población. Al preguntárseles (L, 1996) qué debería hacer el gobierno, las respuestas son las siguientes: 93% darle trabajo a todas las personas que quieran trabajar, 99% dar atención de salud para los enfermos, 98% proporcionar un nivel de vida decente a los ancianos, 89% proporcionar un nivel de vida decente a los desempleados, 89% reducir la diferencia entre pobres y ricos.

Como se puede apreciar, la totalidad de las respuestas están expresando una sed de equidad, eso en buena medida es

una interpelación al modelo económico y quizás no tanto al régimen político en sí mismo; pero una cuestión que requiere más investigación es la siguiente, dado el conjunto de esas respuestas, ¿no existirá todavía en la gente una mentalidad pegada al paternalismo estatal?, porque da la impresión de que todo se lo espera del Estado. Entendemos que una sola pregunta no es suficiente para hacer esa inferencia, pero no deja de ser una pista de lo que piensa la gente y de su conexión con las ideas que prevalecían durante el estatismo económico.

## **Política y democracia**

### **Apego al régimen democrático**

En la encuesta de L, 1996 se averigua si es preferible la democracia a cualquier otro tipo de gobierno o a uno autoritario: 64% dice que es mejor un sistema democrático, 17% prefiere un régimen autoritario, 15% dice que le da lo mismo uno u otro régimen. Es ponderable que esa mayoría de los entrevistados se adscriba a la democracia, pero no deja de sorprender un muy elevado 17% que prefiere un gobierno autoritario; de nueva cuenta aquí debemos manifestar que la cultura democrática no nace de la noche a la mañana, se desarrolla de manera procesual en horizontes largos de tiempo, por eso, porque nuestra democracia es joven, seguramente surge del subconsciente histórico del país una respuesta de esos sectores que indican su preferencia por el autoritarismo. Para no ver todo color de rosa en el país ni decir que la democracia está totalmente consolidada, a ese 17% no estaría demás sumar el 15% de gente que dice que le es indiferente uno u otro régimen. Sin embargo, que quede como consuelo que un 85% de los encuestados manifiesta su disposición a defender la democracia si ella sería amenazada.

Al preguntar si la gente está satisfecha con su democracia (L, 1996), 58% dice que no está muy satisfecho, 17% nada, y 8%

muy satisfecho. De quienes plantean insatisfacción, un 85% considera que aún hay cosas por hacer. Llama demasiado la atención que haya tanta insatisfacción con la democracia, máxime si reconocemos que en el pasado mediato (1971-1978) vivimos una dictadura y después (1980-1981) sufrimos quizás la dictadura más dura de los últimos cuarenta años. Lo lógico sería valorar esta naciente democracia representativa frente a un pasado en el que en general no tuvimos democracia. Quizás una clave explicativa sea, e insistimos en esta idea, que la población vio nacer y recuperarse la democracia casi de manera simultánea a la implementación del ajuste estructural o la Nueva Política Económica. Es más, en el subconsciente colectivo se pierde el proceso democrático de 1982 a 1985 y se tiende a periodizar lo nuevo solamente desde 1985, como si ésta fuera la fecha del inicio de la democracia, cuando en realidad no es otra cosa que el símbolo del cambio de modelo económico, claro está, con sus implicaciones profundas en la reorganización política y societal.

Al operar con esa confusión, la población suele juzgar indistintamente a la democracia y al modelo económico, esta explicación no sirve para exculpar las limitaciones de nuestra democracia, pero apunta a un fenómeno real que es menester considerar para hacer un análisis más fino de los sucesos políticos de los últimos catorce años.

Las cosas parecen encauzarse mejor cuando L, 1996 pregunta cuál es el aspecto más importante que brinda la democracia. Las respuestas indican lo siguiente: 34% la posibilidad de votar, 31% el derecho a decir lo que se piensa, 20% satisfacer necesidades, 10% respeto a las minorías. En cualquier democracia consolidada o más añeja que la nuestra no sería nada nuevo, aunque sí importante el derecho a elegir mediante el sufragio; en cambio, en Bolivia esa respuesta, la valoración de la posibilidad de votar, es algo que nos remite a nuestra historia marcada por dictaduras. Prácticamente desde 1985 recién podemos definir con nitidez la titularidad del poder por la vía del voto; en el pasado esa no era la costumbre boliviana, por ello la importancia que reconocen a ese hecho los ciudadanos.

Pero la historia de dictaduras y de falta de democracia representativa también generó el trauma de la falta de libertad de opinión, debido a eso la población valora el hecho de decir lo que se piensa, derecho del que estábamos privados en el pasado. Hay también quienes entienden que la democracia permite satisfacer las necesidades, es obvio que quienes afirman esto no pasan del 20%. Dado el carácter diverso de nuestro país y sociedad, importa enfatizar que un 10% observó el respeto a las minorías, forma metafórica de entender en Bolivia el respeto a las mayorías.

Una ilustración del avance de las percepciones democráticas de la gente es la siguiente, en la CC, 1996 se pregunta si el Presidente debería actuar con dureza, 35% indica que no, 31% está poco de acuerdo con que lo haga, 32% señala que debería endurecer su mano, curiosamente son personas de las clases altas quienes se ubican más en esta idea. Aquí no se está hablando de que el Presidente deje de ser democrático, sino solamente se indaga si debería endurecer su mano política, pero a pesar de eso, un 66% de la población, en especial sectores de clases bajas, no lo admite, quizás porque siempre las manos duras o autoritarias cayeron sobre sus espaldas. En todo caso, esta es una ratificación de la internalización de algunos valores democráticos en la población.

Hemos dicho que curiosamente las clase altas, aquellas que se sienten más progresistas porque son propensas a aceptar los cambios tecnológicos y las reformas políticas, son las que están llanas a que el Presidente endurezca su mano, eso quiere decir que también en ellas no están todavía bien sembrados los valores democráticos. Y es obvio que eso suceda de ese modo porque en unos pocos catorce años no se puede cambiar una cultura de autoritarismo que es más que centenaria.

### **Valoraciones de la política y de los políticos**

En la L, 1996 se pregunta qué sentimiento le produce la política, las respuestas son las siguientes: 55% desconfianza, 36% disgusto, 35% aburrimiento, 26% indiferencia, 20% irritación.

En la CC, 1996 un 48% de los entrevistados está muy de acuerdo en que no vale la pena meterse en política porque igual no se consigue nada. En la ESH, 1995 un resumen de datos referidos a la desafección de la política se sintetiza del siguiente modo: "El desgaste o falta de legitimidad de partidos políticos, Congreso, Presidencia de la República o Poder Judicial está minando la legitimidad global del sistema político".

Vistos así los datos estaríamos ante una hecatombe del sistema político, frente a una desafección casi absoluta por la política, ante una sociedad que no quiere oír hablar de política; pero en un acápite anterior descubrimos una pista: a la población le interesa bastante escuchar noticias sobre política. Contrastando ambos datos no existiría congruencia o, por lo menos, habría cierto grado de masoquismo para oír noticias de aquello que es desagradable. Como en cualquier fenómeno debemos estar dispuestos a relativizar los juicios, a entenderlos con más elementos de entorno y no de manera aislada. Esto no quiere decir que vayamos a exculpar al sistema político y a los políticos de sus falencias, ni decir que esto que afirman los ciudadanos es falso, por tanto, que no hay desafección de la política. Es eso lo que piensan, pero también otras cosas más que no necesariamente los alejan de la política, sino que los acercan a ella o que conducen a su intento de redefinir a la política y a los propios políticos.

En la ESH, 1996, al preguntar qué se requiere para que el país mejore, 53% de la población indica que cambien los políticos.

En la L, 1996 se pregunta: si los políticos se ocuparían más de los problemas de la gente, la política sería una actividad más noble; también se les indaga: si los políticos se pondrían de acuerdo, el país avanzaría mucho más; en estos dos casos más del 50% de los encuestados están muy de acuerdo con esas posibilidades.

Por otro lado, en la ESH, 1995 se observa que un 86% de la población encuestada sostiene "que una acción concertada entre el gobierno y el pueblo puede ser la fuente de las soluciones económicas que necesita el país".

En ninguno de los casos la sociedad posee la percepción de una necesidad de eliminar o de prescindir de la política o de los políticos, por el contrario y en primera instancia, a pesar de la desafección que puedan tener por la política y los políticos, lo que buscan, entendiéndolos como necesarios para la democracia, es un cambio de actitud y de conducta de ellos. Entienden que con ese cambio, acercándolos más a los problemas de la gente, es posible revalorar o convertir a la política en algo más noble. Ese mensaje de la población dirigido a los políticos debe ser oído por éstos para que ganen legitimidad y de ese modo generen apego de la gente hacia el sistema político.

Asimismo, la población tiene en su mente una dimensión clara de la política, entiende que ella debería conducir al establecimiento de pactos, de concertaciones, no sólo entre partidos, fenómeno que ya se da en el país, cuando menos así ha sucedido desde que se ha fundado la democracia pactada que permitió solucionar los conflictos de gobernabilidad por medio de la formación de coaliciones políticas. Más allá de eso, la población invoca la constitución de pactos entre el pueblo y el gobierno para hallar soluciones a problemas estructurales como los económicos.

Así pues, desde este otro ángulo analítico vamos comprendiendo con más precisión que *la desafección de la política no implica para la población la negación de esta última ni la consideración de los políticos como innecesarios.*

## **Percepciones políticas**

### *Algo sobre fraude electoral*

Uno de los aspectos más importantes del desarrollo de la democracia en estos últimos catorce años es el tránsito hacia la transparencia electoral –como se sabe, esa es el alma del sistema democrático–, en especial luego de la nominación de los miembros de la Corte Nacional Electoral en el Parlamento por medio del mecanismo de los dos tercios. Desde ese instante se

respira tranquilidad respecto al acto electoral, pues se siente que la época del fraude y el arribo al poder a través de ese mecanismo ya pasó. Sin embargo, a la pregunta realizada por L, 1996 ¿en términos generales las elecciones son limpias o fraudulentas?, un 67% dice que fraudulentas, mientras que para apenas un 27% son procesos limpios. De manera más específica todavía, una elevada proporción de los que expresan que son fraudulentas señaló que habría problemas de fraude electoral. Paralelamente (L, 1996), un 11% indica que las elecciones no sirven.

Lo curioso es que después de las últimas elecciones presidenciales y municipales prácticamente no hubo reclamos sobre la posibilidad de existencia de fraude electoral, asimismo, la Corte Nacional Electoral sigue gozando de una alta legitimidad entre la población y los políticos. Quizás haya una alta hipersensibilidad de la gente al fraude, es posible que estén juzgando con base en su memoria histórica; pero una hipótesis no desdeñable para entender ese tipo de respuesta es de otra naturaleza, podría entender que vía el voto o por medio de las elecciones no están solucionando sus problemas inmediatos, en esa medida las elecciones serían un “fraude”, no tanto como proceso administrativo electoral mismo, sino como resultado –cobertura de sus demandas– de lo obtenido por medio de las elecciones.<sup>45</sup>

Pero justamente relativizando o suavizando la dureza del juicio emitido acerca del fraude, encontramos una respuesta que en alguna medida contradice a la aseveración sobre ese tema, ya que 54% de los encuestados (L, 1996) expresa que el sector político al cual apoyan tiene tantas posibilidades como los demás grupos para llegar al poder, en tanto que sólo un 26% percibe que su sector no tiene iguales oportunidades de acceder al poder. Si predominantemente todos tienen igualdad

---

45 De manera risueña podríamos recordar que, cuando menos, en la parte andina del país existe una expresión popular que dice: “Eres un fraude”, “ese ñato es un fraude”; a las preguntas que tendrían una respuesta de valoración negativa sobre algún suceso de la política o de la cotidianidad, se responde: “Un fraude hermanito”.



de oportunidades para acceder y llegar al poder es poco probable que haya un fraude electoral tan grande como percibe la población. Así pues, de nueva cuenta se sostiene la hipótesis dirigida no tanto a pensar en el fraude como tema administrativo electoral, sino más bien como una ausencia de cobertura de las expectativas con las cuales llega la gente a emitir su voto.

### *Instituciones confiables, control del poder, igualdad ante la ley*

Uno de los elementos básicos de cualquier democracia es la percepción y la efectiva aplicación de la universalidad de las leyes, allí donde existe premodernidad democrática, donde los sujetos no son iguales, ahí se puede aseverar que no se ha llegado a construir efectivamente al ciudadano, por tanto, en esos lugares donde todavía no se ha construido plenamente la ciudadanía es posible que haya demasiada asimetría en el cumplimiento y aceptación de las leyes. En una de las encuestas que comentamos (L, 1996) encontramos que un 78% de los encuestados dice explícitamente que no existe igualdad de todos ante la ley, sólo un 21% sugiere que hay tal simetría.

Esto es nada más que una confirmación del hecho de que en Bolivia estamos recién iniciando la construcción democrática, por ello es reciente la idea de la universalidad de las leyes, pues en una sociedad tan marcada por los signos oligárquicos, por la asimetría social tan grande entre el mundo urbano y rural –a pesar de los avances logrados por la Revolución de 1952–, en una sociedad que mantuvo los prejuicios señoriales y que no pudo desplegar plenamente la democratización social era y es todavía un hecho que las leyes caigan con todo el peso sobre algunos sectores sociales y no sobre la totalidad de los sujetos. Por tanto, se puede decir que todavía la universalidad de la ley es un destino que cumplir y no una característica real que marque a nuestra sociedad.

Al indagar (L, 1996) quién tiene el poder en Bolivia, las respuestas van por el siguiente camino: 74% el gobierno, 54% grandes empresas, 37% partidos políticos, 30% Parlamento,

20% bancos, 19% empresas transnacionales. Esta serie de respuestas es congruente, desde otro punto de vista, con el tema que acabamos de comentar, pues insiste claramente en señalar la asimetría del poder; por un lado, se advierte una parte del poder ubicada en el sistema político, sustantivado en las siguientes instituciones: gobierno, partidos políticos y Parlamento; por otro, desde una perspectiva económica se señala a las grandes empresas, bancos o empresas transnacionales. En ningún caso se señala en el "pueblo", pequeña empresa, campesinos, obreros, cuando más se asigna un 5% a los sindicatos. Así pues, esta es otra lectura de la asimetría social y, aunque en otros países desarrollados o de la propia América Latina se pueda repetir esa radiografía desigual del poder, en lo que toca a nuestro país el signo de especificidad es que el peso y universalidad de las leyes, normalmente, no cae sobre estas instituciones y los sujetos que las representan, dado que ellos son la cúspide del poder.

Un elemento que vale la pena destacar a la hora de averiguar quiénes tienen el poder en Bolivia es la respuesta elevada, 54% en las grandes empresas, 20% bancos, 19% empresas transnacionales, no hay duda de que la percepción o intuición de la gente es correcta, pues como consecuencia del proceso de ajuste estructural, de desmontaje del estatismo económico, de privatización-capitalización y desnacionalización de los ejes económicos del país, es una evidencia incontestable que el poder económico, y a futuro su influjo en el poder político, está concentrado en torno a las grandes empresas, a la inversión extranjera y a los denominados socios estratégicos de las empresas capitalizadas, todos los cuales tienen un cordón umbilical muy estrecho de relación-conexión con el sistema bancario y financiero del país, el cual a su vez está recibiendo el influjo de los grandes consorcios financieros internacionales. Ahora veamos en qué instituciones confía la población, seguimos con la L, 1996, posee mucha confianza en: 49% Iglesia, 22% prensa, 22% televisión, 13% grandes empresas. Ahora veamos por el lado negativo (L, 1996), en quiénes no tienen nin-

guna confianza: 52% partidos políticos, 46% Policía, 39% Congreso, 35% administración pública, 33% Poder Judicial, 29% sindicatos, 24% Fuerzas Armadas, 20% grandes empresas.

En casi la totalidad de encuestas que se hacen en el país es coincidente la confianza que se posee en la Iglesia, dado el alto grado de porcentaje de la población que profesa la fe Católica. Curiosamente, un elemento de su fe se expresa en una confianza casi absoluta en la institución eclesial, muy a pesar de que ella posea a veces conflictos internos o a veces esté marcada por algunas irregularidades administrativas, sin embargo, la confianza en la Iglesia sigue siendo elevada. Muy distante en términos estadísticos está la prensa y la televisión, en las cuales la población manifiesta confianza, empero, en este campo sería menester hacer desagregaciones porque intuimos que no es homogéneo el grado de respeto y confianza de la gente hacia cierto medio escrito o televisivo. Por otra parte, no deja de ser materia de investigación la confianza que tiene la población en los medios, a pesar de que éstos no siempre poseen un alto profesionalismo en el desarrollo de su función.

Un dato que llama la atención es que el tercer lugar, con un 13%, lo ocupen las grandes empresas, si bien es bajo el porcentaje, pero lo que se destaca es ese tercer lugar que ocupa. ¿Será a falta de otras instituciones confiables o porque realmente merecen confianza? En un país donde será cada vez más grande el influjo de estas empresas es necesario responder a esas interrogantes, pues de la respuesta, en alguna medida, dependerá el rol de regulación y de fiscalización que sobre ellas debe tener el Estado.

Por el lado de la ninguna confianza o desconfianza, no sorprende, porque ya son varios datos que van en esa dirección, que la ausencia de confianza esté concentrada en las instituciones del sistema político partiendo por los partidos políticos, pasando por el Congreso y el Poder Judicial. Pero a ellos se suma la administración pública, que seguramente por no haberse modernizado y por poseer un carácter clientelar, que ya fue apuntado con datos, no tiene la posibilidad de recibir

apoyo ciudadano. En la ESH, 1995 se destaca que una de las instituciones a las cuales se posee más temor o una de las que engendra más inseguridad es la Policía; en la encuesta L, 1996 se reitera una percepción parecida, pues entre las instituciones en las cuales la población no posee ninguna confianza está, precisamente, la Policía en un segundo lugar, con lo que se incrementa la inseguridad ciudadana en su vida cotidiana.

La ninguna confianza también está concentrada en las Fuerzas Armadas y en los sindicatos, anteriormente mediaciones políticas que eran vitales en la definición del sistema político predemocracia representativa; el tránsito hacia una nueva forma política de vida, el paso a un régimen democrático representativo está desnudando la poca confiabilidad de esos que fueron los pilares de la sociedad pre 1982. Sin embargo, no sólo instituciones fuertes del pasado engendran duda, sino que también nuevas entidades ligadas al poder modificado están puestas en entredicho, así sucede con las grandes empresas que si bien tenían un 13% de mucha confianza, por otro lado reciben un 20% de respuestas que expresan ninguna confianza en ellas, es posible que hayan demostrado algunos signos negativos para que eso suceda.

### *La estabilidad política*

En L, 1996 se pregunta cómo califica la población la situación política del país, las respuestas son: 47% regular, 37% mala, apenas 8% buena. Por otra parte, pensando de manera dinámica se indaga cómo estará la situación en un año adelante, la gente posee la siguiente opinión: 58% entiende que no habrá modificaciones, 23% que estará peor, 15% espera que esté mejor.

Según la desafección que siente la población por la política y los partidos, tomando en cuenta la escasa confianza que posee en las instituciones del sistema político, quizás se debería esperar un juicio mucho más duro respecto a la situación política, sin embargo, el porcentaje mayoritario de las respuestas tiende a mostrar que dicha situación es regu-

lar. No por tranquilizar a quienes son parte más dinámica del sistema político, sino para relativizar los juicios de la población y para colocarlos en un contexto adecuado, es bueno afirmar que a pesar de la crudeza con que juzgan al sistema político, sin embargo, no ven igual de mal a la situación política. Esta falta de concordancia entre una y otra percepción merece un análisis más detallado.

Más interesante que lo anterior es que al indagar sobre el futuro, o cuando se pregunta por la situación política a un año en adelante, hay realmente una mayoría, 58% que piensa que todo estará igual, las demás respuestas de peor o mejor son muy bajas. En el pasado, antes de la revaloración de la democracia y de su recuperación, ya sea durante regímenes autoritarios o periodos democráticos que hayan surgido o no de las elecciones, era poco probable tener algunas certezas sobre el futuro o plantear que las cosas podrían estar igual en adelante, más bien y en general se tenía desconfianza e inseguridad al respecto. Así pues, el tipo de respuestas que se tiene sobre la situación política del futuro inmediato, al destacar que las cosas estarán igual, demuestra que ese juicio parte de la estabilidad política que caracteriza al país en esta más de una década de democracia iniciada en 1982.

### *Ubicación política, percepción de los partidos*

Uno de los fenómenos más importantes de la política boliviana de los últimos años es el abandono de las posiciones maximalistas que habían caracterizado a los partidos por más de cuatro décadas, en efecto, las organizaciones partidarias se alejaron paulatinamente, salvo muy pocas excepciones de poco arrastre popular y electoral, de las posiciones de extrema derecha o de extrema izquierda que habían sido su razón de existir. Es más los propios conceptos de derecha o de izquierda ya no son el centro conceptual de la explicación de las posiciones de los partidos. En lugar de esos viejos extremos ha tomado su lugar el denominado centrismo en la política, pero los da-

tos parecen explicar que no sólo los partidos han dado ese giro, sino que es la propia población la que ha tenido un viraje.

En la L, 1996 se consultó a la gente dónde se ubicaba políticamente, sin duda la absoluta mayoría se autoubicó en el centro; aunque eso sucede para todas las clases, es más intenso para las clases medias, es muy poca la gente que se incluye dentro de la izquierda o la derecha. Pero una paradoja es que entre los pocos que se autocalifican en la izquierda destacan sectores de clases altas, así como mujeres.<sup>46</sup>

En otra encuesta (CC, 1996), al preguntarse a la gente dónde se ubica políticamente, se obtiene una respuesta concorde con los datos de la L, 1996, ya que 64% dice que de centro, 10% de centro derecha, 10% de derecha y apenas un 8% de izquierda.

De modo general podemos apreciar que se va alejando aquella dominancia o cuando menos importancia en términos cuantitativos que tenía la autopercepción de la gente como de izquierda, ahora ni siquiera en los estratos de las clases bajas destaca esa ubicación política, por el contrario,<sup>47</sup> *en el país el centrismo político se va imponiendo tanto en los partidos políticos como en la propia gente.*

Por otra parte, cuando en la propia L, 1996 se pregunta cuán cerca está la gente de los partidos políticos, la respuesta

---

46 En algún momento descubrimos por medio de los datos que las mujeres son reacias a los cambios, pero con base en esta última averiguación encontramos que dentro del grupo que se ubicó a sí mismo como de izquierda destacan las mujeres. ¿Cómo conciliar el conservadurismo y su negativa ante el cambio con su autopercepción de izquierda? Algunos estudiosos y teóricos de la democracia sugieren que son precisamente las personas que vienen de las izquierdas quienes se resisten más al cambio. Sin necesidad de generalizar esa posición, sin embargo, es bueno reconocer que algo de razón hay en ella.

47 Llama la atención que en esos sectores de clases bajas, podríamos llamarlos populares, no quede muy arraigada su autoadscripción a las izquierdas, es probable que haya algo de desencanto porque sus utopías no se cumplieron o sencillamente que estemos entrando a una fase de alto grado de pragmatismo que induce a tomar como mejor opción la del centrismo político, que es como una bisagra para hacer giros hacia cualquier lado de la política.

es la siguiente: 46% no está cerca de ningún partido político, 46% se considera simpatizante, apenas un 4% dice estar muy cerca. Asimismo, un 44% expresa que no le interesa la política y un 35% dice que para nada le importa la política. En la otra encuesta (CC, 1996), abordando un tema similar, se le preguntó a la gente cuál es su participación en la política, las respuestas fueron estas: 34% no se interesa en la política, 27% dice ser simpatizante, 27% expresa que es independiente y apenas un 12% confiesa ser militante.

Ya en algunos acápites de este ensayo hemos dado datos sobre la desafección de la gente por la política y por los partidos, asimismo, hemos relativizado esas percepciones, pero en este momento interesa destacar lo siguiente: el pasado político que estaba caracterizado por los fanatismos o pasiones desbordadas por las izquierdas o derechas era congruente con el militantismo; en cambio, en el presente, alejados los amores por los extremos y una vez instalado el centrismo político, lo que prevalece es el alejamiento de los partidos o, relativizando juicios, los simpatizantes han sustituido a los militantes.

Así pues, ya no existen, o cuando menos son muy pocos, los "cruzados" que vivían dentro de los partidos para defender con sus vidas sus ideas. En general, respecto al pasado algunos dicen que estamos en una época más desteñida, de menor pasión política, pero a la par señalan que *de manera positiva asistimos a una fase de menor fanatismo y de mayor respeto por el otro debido a que, por influjo de la democracia, se va desplegando tenuemente la lógica por la tolerancia.*

Nuevamente, el desamor por la vida dentro de los partidos quizás no debe ser leído exclusivamente desde la lógica del desafección total por la política, pues una cosa es no tener afecto por el partido y otra muy distinta no tener disposición a actuar organizadamente para solucionar problemas. En efecto, la L, 1996 pregunta si la gente está de acuerdo con participar en una acción organizada como un mecanismo para resolver sus problemas y lo sorprendente es que, a pesar de toda la desafección que posee hacia el sistema político, un 54% de los

encuestados dice que debe hacerlo. Esa respuesta muy bien puede ser interpretada como cercanía a la política, aunque no necesariamente todos los poros de esta última deben ser cubiertos por los partidos, éstos tienen una utilidad inocultable para la definición de la titularidad del poder, pero no poseen capacidad de actuación en todas las esferas de la política.

Respecto a la relativización del interés, aunque sea tenue por la política, hay otros datos que ayudan a formar opinión: un 10% sigue muy frecuentemente las noticias políticas, un 47% lo hace frecuentemente, y solamente un 38% dice que casi nunca lo hace.

Más todavía, un 32% de la gente habla de política con sus amigos, un 55% ha asistido a manifestaciones, un 40% ha bloqueado el tráfico por motivos políticos.<sup>48</sup> Así pues, conscientes de que hay un alejamiento de la población de los partidos y alguna desafección por el sistema político, sin embargo, quizás no haya necesidad de dar una visión catastrofista respecto a que la sociedad, debido a su desencanto, ya clausuró definitivamente su apego por la política. *Tal vez no por mérito mismo de la política o de los partidos, pero lo cierto es que la sociedad boliviana posee un instinto y una apetencia de participar en la política.*

Pero no por tener desafección de la política la gente llega a extremos de no conocer a los partidos, pues se indagó sobre esa materia y un 79% conoce al MNR, 66% a ADN, 51% al MIR, 39% a UCS, 17% a CONDEPA, otro tanto al MBL y a los demás partidos los conocen demasiado poco. Se puede notar que realmente la mayoría de la población confiesa conocer a los partidos, es que seguramente en su contacto cotidiano con la política se topan con esas organizaciones. Una cuestión que merece ser resaltada es la siguiente, Bolivia ha ido constituyendo un sistema moderado de partidos, pocos son los que poseen importancia y llegan a tener representación parlamentaria. Así pues, aunque en general hubo demasiada libertad para crear y para la exis-

---

48 Estos datos ameritan alguna relativización, pues recuérdese que esta encuesta de la cual tomamos los datos tiene únicamente validez urbana.



tencia de partidos debido a que los umbrales electorales eran muy bajos, lo cierto es que muy pocos de ellos tienen influjo en las decisiones de la política y ese hecho parece percibirlo muy bien la sociedad al indicar a qué partidos conoce.

Por último, para cerrar este acápite, una cuestión que llama la atención es la siguiente: la L, 1996, al averiguar si la gente dice lo que piensa sobre la política, indica que un 61% responde negativamente y apenas un 34% de manera afirmativa. ¿A qué se deberá esa desconfianza de la gente en dar su opinión?, ¿será debido a los patrones culturales de los entrevistados?, quizás la cuestión vaya por una vía o hipótesis más simple: da la impresión de que la gente reacciona con su subconsciente histórico, en su memoria están muy presentes las épocas dictatoriales o, más sencillamente, las de la ausencia de la democracia, en las cuales constituía un peligro para la vida, para la seguridad del empleo dar la verdadera opinión política. Quizás la conciencia de ese pasado esté todavía presente en la gente, lo cual querría decir que aún la democracia no ha logrado vencer esos temores y por tanto que existe un camino largo por recorrer para crear una genuina libertad para expresar las ideas políticas.<sup>49</sup>

### *Algunas percepciones sobre la política y la democracia*

Una de las enseñanzas que se obtiene de las encuestas que analizamos tiene que ver con la desigualdad que poseen los ciudadanos en el conocimiento de los temas ligados a la política, al sistema político y al funcionamiento de la democracia, por ejemplo, en el acápite anterior mostramos que la población conoce muy bien a los partidos. Asimismo, tiene una imagen clara del funcionamiento clientelar de la administración pública, no en vano en la CC, 1996 un 44% de los encuestados

---

49 No es un misterio para nadie que, por ejemplo, los funcionarios públicos sean muy cautos para dar su verdadera opinión política, pues saben muy bien que una discrepancia con la opinión de sus autoridades o con la línea del gobierno puede conducirlos a la pérdida de su empleo. Al aseverar esto no apuntamos a este gobierno, sino que la afirmación es mucho más general.

percibe que los funcionarios públicos son empleados del partido político gobernante, un 34% indica que son empleados del gobierno de turno, y sólo un 19% los ubica como servidores públicos. *Está clara la señalación del carácter clientelar del Estado*, a través de su percepción la población está apuntando a uno de los ámbitos por donde no ha pasado la reforma estatal y donde anida la premodernidad institucional.

Pero así como la población conoce bien esa temática, no ocurre lo mismo cuando a la CC, 1996 un 29% de los encuestados responde que es el Presidente quien aprueba las leyes o un 18% dice que eso lo hace la Corte Suprema de Justicia. Solamente el 47% expresa que esa labor está a cargo del Congreso; aquí lo que se vuelve a descubrir es la existencia de una democracia muy joven que todavía no ha logrado internalizar en la gente cómo opera su institucionalidad.

En el punto anterior se nota una falta de información en la población pues no conoce bien la operación de sus instituciones; sin embargo, hay otros datos que expresan madurez democrática, por ejemplo, cuando la CC, 1996 averigua qué es lo primero que considera el votante cuando va a elegir Presidente, un 53% indica que el programa, un 27% el candidato y un 10% señala que el partido. Es muy importante que la población no vote a ciegas por un candidato o por inercia por un partido, sino que lo haga acudiendo al análisis o a la audiencia de los programas ofertados. Ahora, es de destacar que etáreamente quienes se inclinan más por el programa son los mayores, que seguramente son los que más han deglutido el análisis político de las ofertas; en tanto que los jóvenes, quizás porque poseen todavía poca experiencia política, están más motivados por el candidato.

En términos socioeconómicos, las clases altas ven más el programa y las clases bajas, siempre desconfiadas por su propia experiencia de que no siempre les hayan cumplido lo ofrecido, no ven tanto qué ofrecen como programa, sino quién lo hace. En términos regionales, Oruro y Potosí –lugares de la vieja hiperpolitización minera, que vivían bajo el cobijo de

los denominados programas políticos de los partidos radicales, en justa consonancia con su pasado— miran más el programa; mientras que en Santa Cruz o Beni, departamentos caracterizados por una menor politización y por un menor influjo de la vieja lógica política minera, se adscriben a la preferencia por el candidato.

En las respuestas a una pregunta similar efectuada por la CC, 1996, pero referida a la elección de los alcaldes, las respuestas mayoritarias (51%) siguen inclinándose en favor del programa, pero como era de suponer, sube la importancia del candidato respecto a las respuestas que se daban para el caso de la elección presidencial. Está claro y a ojos vista que en el caso de la elección de los alcaldes es determinante el candidato y no siempre el programa o el partido al cual represente.<sup>50</sup>

De todos modos, queda ratificada una actitud, la población presta atención a la discusión de programas u ofertas programáticas que se dan en las elecciones, confirmando esta aseveración, la CC, 1996 constató que un 62% de los encuestados expresó que es bueno prestar atención a las campañas electorales para poder elegir al mejor candidato. Esta idea de la población debería ser bien internalizada por algunos partidos que a la hora de las elecciones entienden que para ganar basta con un buen candidato, cuando en realidad la gente toma en cuenta tanto los programas como los candidatos y no solamente valora la figura de estos últimos.

## **Participación, democracia y cultura política**

### **Una mirada a la participación política**

En la ESH, 1995 dos elementos de síntesis de todo su análisis tienen que ver con una situación paradójica, por un lado,

---

50 La ilustración del alcalde Manfred Reyes Villa es paradigmática en este campo de prevalencia del candidato antes que el partido.

desafección por las instituciones del sistema político y, por otro, sed de participación. “Casi un 70% de la gente percibe que su opinión no es tomada en cuenta y que no está participando en el proceso político que vive el país”. Paralelamente, se asevera como elemento conclusivo del análisis de los datos de la mencionada encuesta que: “La gente considera que su opinión es importante para cambiar las cosas; la población –y éste es un capital que no debe dilapidar el país– tiene todavía sed de participación política y no ha transitado aún a la total indiferencia sobre el curso de las cosas”. La ventaja de los datos de la encuesta CC, 1996 es que permite desagregar información y tener una visión más fina respecto a ese tema central de la participación política.

La CC, 1996 pregunta a sus encuestados si han sido dirigentes de alguna organización: 34% responde afirmativamente y 66% negativamente. En principio parecería desilusionar que sólo un tercio de la gente diga que sí lo fue, porque eso denotaría baja participación; sin embargo, algo que es importante apuntar es que para participar no necesariamente hay que hacerlo en calidad de dirigente, pues siendo gente de base también es posible participar, consecuentemente, la cifra obtenida quizás no es demasiado baja ni denote ausencia de participación, tal vez esté expresando lo contrario. De quienes han sido dirigentes, una buena proporción lo fue de sindicatos, en especial los provenientes de clases bajas; también es destacable el porcentaje de quienes fueron dirigentes de asociaciones deportivas, entre los que se ubican más bien las clases altas.<sup>51</sup>

Por otra vía, la encuesta L, 1996 detecta que un 54% de sus entrevistados manifiesta que está de acuerdo con participar en acciones organizadas, así como 52% de la población está consciente de que la participación en acciones organizadas es un expediente para solucionar sus problemas y los del país.

---

51 Creemos que la encuesta debería haber incluido en la indagación a las juntas de vecinos, pues es posible que en estas instituciones hayan experimentado su ejercicio dirigencial quienes afirmaron que alguna vez fueron dirigentes.

Aquí de nueva cuenta se percibe la disponibilidad de la gente a participar, aunque no necesariamente por la vía partidaria.

Empero, un dato que conduce a relativizar el grado de participación y tener más audiencia en el que expresaba que solamente un 34% de los entrevistados fue alguna vez dirigentes, es el siguiente: al preguntar la CC, 1996 a la gente si ella ayudó a resolver algún problema de su comunidad, un 66% dijo que no, mientras que 34% respondió afirmativamente. Esto quiere decir que apenas un tercio de la población demostró inclinación a ayudar a los demás, sin embargo, ello no quiere decir que no haya un cimiento para desarrollar la lógica de la solidaridad ni que estén muy comprimidas las posibilidades y el deseo de participación política, máxime si la categoría de ayuda a otros no necesariamente implica la definición de participación política.

De quienes indican haber colaborado, 55% expresa que lo hizo por medio de la entrega de su propio trabajo, esto sucede especialmente con los niveles socioeconómicos bajos, en tanto que un 45%, fundamentalmente sectores altos, indicó que su apoyo consistió en la donación de dinero, lo cual puede significar sensibilidad social, pero no necesariamente debe ser un indicador de participación política.

En cambio, tiene más sentido averiguar la participación política, que no es sinónimo de participación partidaria, por la vía de la pregunta si la gente asistió a reuniones sobre problemas de la comunidad; las respuestas a esa interrogante de la CC, 1996 indican que 58% lo hizo, de este grupo la mayoría corresponde a categorías ocupacionales bajas, que usualmente son los que acuden más a la participación colectiva para solucionar sus problemas. No podemos dejar de destacar que el porcentaje mencionado es alto y refleja la tendencia a la participación de la sociedad.

La mayor parte de quienes asistieron a las mencionadas reuniones fue a la junta de vecinos, un 47%; esto refleja la importancia de esa organización para convocar con resultados exitosos a la comunidad. En congruencia con estos datos, otra

encuesta (L, 1996) preguntó a la gente en qué organizaciones participa, uno de los porcentajes más altos de respuesta (25%) apuntó a la junta de vecinos, teniendo por delante solamente a los clubes deportivos con el 28%. Este hecho reviste importancia, dado que las juntas de vecinos fueron estigmatizadas con la acusación de prebendalismo en su funcionamiento, pero sin opinar si esa estigmatización sea o no acertada, lo cierto es que la junta de vecinos es un lugar institucional donde acude la gente, por tanto, cualquier organización política o institución que desee hacer trabajo político e impulsar la participación no puede ignorarla.

En correspondencia con lo anterior, al indagar la CC, 1996 cuál es la organización más importante en la comunidad, un 64% indica que la junta de vecinos, sólo un 7% expresa que es el sindicato. Esta respuesta avala lo comentado hace un instante, *la junta de vecinos, seguramente desde una perspectiva territorial, es demasiado importante para la comunidad*, no así el sindicato, que podría tener más validación desde una lógica sectorial, aunque intuimos que inclusive en este caso y en general va perdiendo la capacidad de convocatoria y credibilidad que poseía en el pasado. Ya muchos ensayos han advertido sobre el desgaste de la centralidad sindical y proletaria en el país, los datos aquí leídos van en la dirección de apuntalar esas afirmaciones, máxime si reconocemos, especialmente para el caso urbano, que los sindicatos tienen un accionar muy coyuntural y puntual, casi siempre remitido a la negociación salarial, en tanto que las juntas de vecinos poseen un trabajo más constante, ligado a muchos aspectos de la cotidianidad de la comunidad.

Por otra parte, la sociedad parece ser un tanto reacia a crear nuevas organizaciones, de manera dominante prefiere buscar soluciones con las instituciones que ya poseía; en efecto, la CC, 1996 indaga esa temática y descubre que la gente en su mayoría opta por el camino indicado y solamente un 29% se aventuró a generar otras organizaciones. Desde esta perspectiva, *la sociedad parece tener grados de conservadurismo en lo que atañe a sus formas de representación y organización*. Quizás a esto se deba

el hecho de que en Bolivia, a diferencia de otros países, aunque hay muchas facilidades para formar partidos políticos, sin embargo, muy pocos de ellos llegan a consolidarse y tener presencia dentro de la población.

Un fenómeno que amerita comentario es el referido a la importancia que ha adquirido el voto, fundamento de la democracia representativa, en el desarrollo de la vida cotidiana de las instituciones. En esa dirección, la CC, 1996 indaga de qué manera se elige a los dirigentes de las organizaciones de la comunidad, un 69% de las respuestas indica que por la vía del voto, 13% por consenso y 2% por turno. *Está claro que es dominante el peso del sufragio para definir la elección de autoridades, éste, sin duda aunque sin absolutizaciones, puede ser tomado como un índice de avance de los métodos de la democracia representativa.* De todos modos, hay que ser cautos con su interpretación porque es bueno reconocer que años atrás muchas organizaciones nominaban dirigentes por medio del voto, así sucedía, por ejemplo, con los sindicatos, pero eso no quería decir que éstos se hayan adscrito a la aceptación de la democracia representativa.

En terrenos más concretos ligados a la participación popular, hay unos pocos elementos que sugieren algunos comentarios; en la CC, 1996 se destaca que un 34% de las personas encuestadas no sabe para qué sirve una personería jurídica, un 15% expresa que no sirve para nada. Quizás esas respuestas estén reflejando un déficit de conocimiento de los ciudadanos sobre los derechos que poseen, pero las falencias son más intensas justamente en el conocimiento de todos los temas jurídicos. Quizás por efecto de las múltiples dictaduras que soportó el país o porque, en general, no se instaló la democracia representativa, los bolivianos vimos a la ley o los temas legales como cuestiones, en alguna medida, exóticas y ajenas a nuestra cotidianidad, pues ni siquiera habíamos internalizado el derecho que teníamos de sufragar. Así que frente a esos déficit históricos precisamos procesos pedagógicos sobre la democracia, las leyes y los derechos que poseen los ciudadanos.

Por otra parte, en el momento cuando se consulta en la CC, 1996 para qué sirven los comités de vigilancia, 61% de las respuestas indica que para controlar o fiscalizar la distribución de recursos. Más allá de la corrección de las respuestas, está presente también la intencionalidad que la gente le quisiera dar a los comités de vigilancia, en efecto, en un Estado marcado en sus distintos niveles por el prebendalismo, una demanda o un objetivo por cumplir de la población es el de la fiscalización del uso de los recursos públicos.

Para terminar este tema, no deja de sorprender la ausencia de claridad de los encuestados respecto a los aspectos procedimentales de cómo se elige a los comités de vigilancia. Al responder a la interrogante de la CC, 1996, referida a quiénes eligen a los comités de vigilancia, 43% apunta a las OTB, 30% no sabe, 9% dice que el Concejo Municipal, 8% el Prefecto y 7% el Alcalde. Así pues, no queda duda de que este es un terreno donde falta trabajo de aclaración sobre la institucionalidad de los comités de vigilancia y todo lo que atañe a ellos como, por ejemplo, su modalidad de elección.

## **Elementos referidos a la cultura, algunos hábitos políticos**

### ***La confianza y la desconfianza***

Una de las indagaciones más importantes realizada por la L, 1996 se relaciona con los aspectos referidos a la confianza que deposita la gente en sus congéneres o a la percepción de desconfianza de su entorno. A la pregunta sobre si se puede o no confiar en la mayoría de las personas, el 81% de las respuestas es negativa, manifiesta desconfianza; apenas un 17% cree que se puede confiar en los otros. Al leer el dato con demasiada frialdad podríamos decir con toda tranquilidad que los bolivianos son desconfiados y punto. Pero más allá de eso, lo que interesa son las consecuencias de esa percepción, por lo pronto, podríamos decir que en un contexto de desconfianza se limitan las posibilidades de desarrollo de la



democracia, pues, por ejemplo, es muy difícil pactar con quien o quienes se desconfía, así pues la lógica del pacto tendría un adversario en un elemento proveniente de la cultura de los ciudadanos.

Más todavía, la alteridad, el reconocimiento del otro, los aspectos positivos de la intersubjetividad no serían muy aprovechados debido a ese comportamiento cauteloso y desconfiado de la gente. Y como se sabe, nadie puede avanzar plenamente sin reconocer al otro, sin dialogar y obtener los elementos más positivos del otro, lo cual está obstaculizado por el prejuicio de la desconfianza.

Sin embargo, la propia encuesta da pautas para señalar que esos comportamientos tendientes a la desconfianza mutua podrían ser, sino eliminados, cuando menos debilitados por medio del mejoramiento de las condiciones materiales de la gente por la vía del acceso a la educación, pues resulta nítido que quienes se sienten más inclinados a la desconfianza son las clases bajas, las mujeres y las personas sin trabajo, esto es, aquellos que son marginados de los frutos del desarrollo.

En términos más latos, cuando se averigua en la L, 1996 en quién depositan su confianza los bolivianos, las respuestas son las siguientes: 60% familiares, 43% sacerdotes, 40% noticieros de TV, 35% diarios / periódicos, 28% profesores. Por otro lado, en la ESH, 1995, "al preguntarse en dónde la población o las personas tienen más confianza para expresarse, el 70% manifiesta que ese lugar es el hogar".<sup>52</sup>

En todos los casos hay una visión coincidente que es en el hogar o con los familiares donde está depositada la confianza, esto de alguna manera relativiza en algo el juicio duro que daban los encuestados al mostrar una cultura de absoluta desconfianza. Asimismo, ratifica que institucionalmente son la

---

52 No está demás recordar que en la propia ESH se destaca que si bien existe más confianza y seguridad en el hogar, ese es un juicio relativo comparado con otros espacios, por lo cual no debe dejarse de lado que es en el propio hogar donde las mujeres sienten más inseguridad por el temor a la violencia intrafamiliar.

Iglesia y los medios de comunicación los lugares en los cuales deja su confianza el ciudadano. Empero, un dato nuevo es el que apunta que los profesores reciben un alto porcentaje de confianza de la población; aquí sería menester hacer una aclaración y recordatorio, otros datos han mostrado la poca valoración o estima que tiene la población por los sindicatos, lo cual en el caso del magisterio no quiere decir que se penalice con la desconfianza a los profesores de base, al contrario, seguramente porque éstos tienen que ver con la cotidianidad de la gente y con el problema que ellos consideran el más importante como es la educación, revaloran la función del maestro.<sup>53</sup>

Respecto a una evaluación de sus oportunidades cotejadas con las que tuvieron sus padres y, en especial, con relación a las oportunidades para sus hijos en el futuro o la confianza en el mejoramiento de las condiciones de vida de éstos, la radiografía es la siguiente: en L, 1996 un 42% de los interrogados juzga que sus oportunidades de mejorar su vida fueron mejores que las de sus padres, 30% dice que iguales y 18% expresa que peores. Vistas las cosas hacia adelante, preguntados sobre si sus hijos tendrán mejores oportunidades que ellos, 43% dice que serán mejores, 23% iguales y sólo 12% señala que serán peores.

Este juicio da pautas para romper las concepciones fatalistas o pesimistas que los mismos sujetos se autoasignan, pues no da una imagen de evolución negativa, al contrario, miran su vida con ojos de optimismo respecto a la existencia que tuvieron sus padres y pintan con esperanza el futuro de sus hijos. Es probable que en esa respuesta esté incluido un conjunto de parámetros de mejoras educativas o de acceso a la educación que son los que conducen a la gente a afirmar que mejoraron sus oportunidades o que mejorarán las de sus hijos. Y conste que los padres no necesariamente expresan un voto de esperanza subjetivo por el futuro de sus hijos, sino daría la impre-

---

53 Esa confianza que deposita la gente en los profesores y no necesariamente en sus sindicatos debería ser un elemento de reflexión de la reforma educativa, la que no siempre ha calibrado bien ese hecho.

sión de que el elemento objetivo que ponen en su juicio es el referido al acceso o mejora de las oportunidades educativas que pretenden dar a sus hijos y conste que lo hacen en un contexto de revolución e innovación tecnológica que va restando posibilidades a los jóvenes que intentarán integrarse al mercado laboral.

A contrapelo de lo destacado en el análisis anterior, la ESH, 1995 detectó un fenómeno de mucha importancia: “Se trata del *sentimiento de fatalismo, de pesimismo y/o de resignación que posee la mayor parte de la población boliviana*. En efecto, *hay una tendencia a mirar todo con cristales oscuros*”. Sin embargo, lo que descubrimos en el análisis anterior es que también hay signos de optimismo en la población, podríamos decir no sólo de pesimismo vive el boliviano, más aún, la percepción de optimismo que descubrimos respecto al acceso a las oportunidades, nos referimos a la comparación con sus padres y al futuro de los hijos de los encuestados, dijimos que seguramente tenía como a uno de sus elementos explicativos a la educación. En esta misma línea, la ESH, 1995 descubrió que los sentimientos pesimistas eran menores en sectores que tuvieron más acceso a la educación y en lugares donde hubo un desarrollo económico más ágil. Así pues, se puede colegir que la educación y el desarrollo podrían ser dos vacunas contra el pesimismo, por tanto, vehículos hacia una percepción más optimista de la vida.

### *Algunas apreciaciones de la política y la cotidianidad*

La L, 1996 indagó qué hace la gente en su tiempo libre, he aquí algunas de las respuestas: 61% ve TV, 60% está con la familia, 54% descansa en casa, 33% está con amigos. Como se advertirá, en Bolivia como en casi la totalidad de otros países estamos marcados por el influjo de la televisión en la vida cotidiana, de ahí el poder de los medios electrónicos en definir comportamientos y conductas masivas. Pero simultáneamente, en el país una parte significativa del tiempo libre se pasa con la familia, en el hogar, con los amigos, lo cual es un signo

de sanidad social; por ello, la ESH, 1995 había detectado que una de las instituciones más importantes de la sociedad era la familia y a la vez uno de los núcleos de consolidación del lazo social seguía siendo la familia. Pero a la vez advertía que ella está amenazada por síntomas de disolución basados en la precariedad de las condiciones de vida, debido al incremento de la inequidad económica, y por la falta de oportunidades de empleo o de subsistencia que conspiran contra la unidad familiar.

El pasado político del país había sido caracterizado por la violencia estatal, múltiples dictaduras, así como por intentos también enmarcados dentro de la concepción de la violencia para asaltar o rebasar al Estado; en cambio, en el presente parece haber algunos indicios de modificación de esos hábitos político-culturales. La CC, 1995 preguntó cuán tolerable es la violencia para hacer cambios en la sociedad, sólo un 9% la admitió. Una averiguación que no es equivalente, pero que tiene algún parecido, fue efectuada por la ESH, 1995: "Cuando se indagó acerca de la disposición de la población al uso de la violencia en caso de que sus derechos fueran atropellados, el 18% señaló que estaría dispuesta a usarla". Como se podrá advertir por diferentes vías, *la población va perdiendo el hábito y la costumbre de la violencia, tanto para realizar cambios como para reclamar sus derechos*, esto querría decir que la democracia y sus hábitos van ganando terreno en la conciencia de la gente. Sin embargo, sería utópico y falaz afirmar que se impuso definitivamente la conciencia democrática, al contrario, da la impresión de que *en la conducta y en los hábitos de los bolivianos conviven dos códigos políticos, por un lado, el de la valoración de los métodos democráticos y, por otro, el de la reincidencia en la democracia en las calles que tiende al uso de la violencia*.

Justamente en la línea de lo que observamos, en la ESH, 1995 un 86% de los encuestados posee confianza en que un método de *concertación entre gobierno y pueblo* pueda ser una vía para el hallazgo de soluciones para los problemas del país. Yendo por ese mismo sendero, sin acudir a la violencia, en la ESH 53% de las personas entrevistadas respondió que para que

el país mejore se requería que los políticos cambien. Así pues, aunque todavía hayan síntomas expresos de subsistencia de la democracia en las calles, lo cierto es que *la sociedad boliviana va dejando atrás, de modo paulatino, su costumbre de acudir a la violencia para efectuar cualquier cambio.*

En otro orden temático, la CC, 1996 indagó quiénes son los responsables de que el país no crezca, 61% dice que nosotros mismos, 20% los Estados Unidos, 19% lo atribuye al mar que nos quitó Chile. Con un objetivo parecido, la ESH, 1995 preguntó quién tiene que cambiar para que el país mejore, las respuestas fueron éstas: 53% los políticos, 24% *la propia gente*, 12% los partidos políticos. En el caso de las dos encuestas que presentamos son realmente salientes las dos respuestas que expresan que nosotros mismos somos los responsables de que el país no crezca y que es la gente la que debe cambiar para que mejoremos; *la importancia de eso radica en la cuota de autocrítica que puede comenzar a tener un país o una población que siempre se acostumbra a no aceptar responsabilidades o a asirse de la teoría conspirativa para culpar a otros de nuestras falencias o carencias.*

Sin embargo, quedan porcentajes no despreciables de quienes culpan a Estados Unidos por nuestra falta de desarrollo, en todo caso, esos grupos ya no son tan amplios como en el pasado cuando tenían capacidad para impulsar actitudes excesivamente antiimperialistas que mayormente se dieron de bruces contra los molinos de viento de una realidad demasiado difícil de cambiar.

Por otro lado, es cierto todavía que el tema del enclausramiento marítimo es señalado por algunos como una razón que impide el desarrollo. Pero a pesar de esa percepción, hay otros criterios que lo relativizan, en efecto, la CC, 1996 preguntó si nuestra situación geográfica es una ventaja o una desventaja, 67% entiende que es una ventaja y 33% cree que no lo es. Así pues, paulatinamente se va superando la idea que expresaba que nuestra mediterraneidad es razón de atraso. En el presente, la articulación de los mercados gasíferos, el acceso más expedito por vías carreteras a puertos maríti-

mos, la posibilidad de ser un país articulador en la conexión entre Atlántico y Pacífico conducen a un cambio de apreciación de nuestra situación geográfica que por más de cien años parecía ser una maldición.

Algunos otros elementos a destacar en la CC, 1996 son los siguientes: un 79% de la gente expresa que todos debemos pagar nuestros impuestos, 21% dice que nadie debería hacerlo. Para un 73% las leyes deben ser cumplidas así no nos gusten, 27%, más pragmático, entiende que hay que cumplir sólo las leyes que les favorezcan.

Es curioso cómo habiendo una alta aceptación a la necesidad de pagar los impuestos, sean muy pocos los que lo hacen, aquí es evidente que existe una deficiencia estatal para efectuar los cobros; pero simultáneamente hay algo más profundo, nos referimos a *la existencia de una ciudadanía incompleta o insuficiente, dado que los sujetos van tomando conciencia de sus derechos, pero no están llanos a aceptar sus obligaciones y cumplirlas*. Justamente por ello no debe sorprendernos que 27% de los entrevistados indique que sólo habría que cumplir las leyes que les sean favorables.

En cambio, en la otra orilla a la gente le queda muy claro, así lo indica un 83% de los encuestados por la CC, 1996, que todo ciudadano puede expresar sus ideas. A la hora de ver sus derechos la gente casi no se equivoca, pero cuando debe mirar sus obligaciones está claro que las olvida, *en la simetría de la percepción de derechos y obligaciones se encuentra una de las claves de la construcción de una ciudadanía incompleta en el país*.

Sin embargo, y a pesar de todo, hay cambios cruciales en la sociedad boliviana, pues no se puede dejar de destacar que la gente ha aprendido a valorar el derecho o capacidad que tiene todo ciudadano de elegir, en efecto, 54% de la gente dice que ese es su derecho más importante, en tanto que un 31% dice que lo importante es que se le consulte. No debemos olvidar que Bolivia pasó de ser un país donde no existía la democracia representativa —es decir, que la titularidad del poder no

se la definía por la vía del sufragio—<sup>54</sup> a una nación donde los titulares del poder eran electos por medio del voto popular.

Con seguridad que ese es el cambio más importante y trascendental que tuvo la política boliviana en los últimos catorce años, modificación que para bien del país es reconocida por toda la población.

Junto con la democracia también fueron evolucionando las ideas, por ejemplo, en los temas relativos a la mujer la población fue tomando conciencia de algunos problemas: un 54% de los encuestados por L, 1996 admite que la mujer no posee la misma oportunidad que el hombre para conseguir un buen empleo; más aún, 62% reconoce que ella no tiene oportunidad de ganar el mismo salario. Empero, 75% aprecia que la mujer posee iguales oportunidades para obtener una buena educación. Como se podrá notar, ya hay información y algo de reconocimiento sobre las condiciones de discriminación en las cuales viven las mujeres en Bolivia, de ahí a superarlas seguramente tardará un no corto proceso social. Otra temática nueva que halla más espacios para la discusión es la referida al medio ambiente, en la ESH, 1996 un 57% de los encuestados rechaza la idea de sacrificar la naturaleza con el fin de buscar el desarrollo económico. Pero en esa misma encuesta se percibe que sobre ese tema hay solamente en el medio urbano una conciencia sobre el mismo, pero con las limitaciones de poseer exclusivamente visiones paisajistas. Por su parte, en L, 1996 un 75% de los encuestados admite que se debe dar prioridad al medio ambiente, aunque el desarrollo económico sea más lento; sólo 21% acepta que se jerarquice el desarrollo, no importa dañando el medio ambiente. Estas respuestas darían una impresión tranquilizante sobre el respeto que se debe tener al tema, pero una cosa son las afirmaciones y otra diferente los actos reales, los mismos que en Bolivia demuestran que no hay

---

54 La forma de la definición de la titularidad del poder era por la vía de los golpes de Estado o el intento de insurrección popular, esto es, eludiendo el mecanismo del sufragio.

cuidado por mantener el medio ambiente. Ingresando de modo más concreto en el tema, L, 1996 le pregunta a la gente qué hizo en los dos últimos años respecto al medio ambiente, las respuestas son las siguientes: 59% ver programas de TV sobre animales, 41% caminar en el campo, 20% elegir un producto reciclable. Así pues, se constata que hay poco de concreto en términos de mantención del medio ambiente.

En cuanto a la definición de las identidades en el país, la CC, 1996 arrojó la siguiente información: 52% de los encuestados se sienten bolivianos, pero frente a ellos hay un 20% que se sienten más paceños o cruceños. Por otra parte, un 61% se autodefine como mestizos, 23% como blancos y un 15% como indígenas.

La encuesta ESH, 1995, respecto al mismo tema plantea lo que sigue: "Aunque la mayoría de las personas se autodefine como boliviana, *no se debe descuidar el hecho de que el 29% de la población tiene una fuerte identidad regional*". En esta misma encuesta un 67% de la población se considera a sí misma como mestiza.

La lectura de estas dos encuestas permite superar algunos prejuicios, para comenzar se creía que siendo Bolivia poblada predominantemente por pueblos aymaras y quechuas, además de otros pueblos originarios, era posible que esas poblaciones se autodefinan más como pertenecientes a su nación originaria, sin embargo, *los datos expresan que la gente se reconoce a sí misma como boliviana*. Tampoco los pueblos originarios o quienes en el pasado creían en la testificación de la pureza racial se miran actualmente con el color de su origen, por el contrario, *la mayoría de los ciudadanos se reconoce como mestizos*. No cabe duda de que todo esto significa el reconocimiento de un proceso vasto de mestizaje, de mezcla social y cultural que además no ha impedido que los sujetos se reconozcan como bolivianos; quiérase o no, lo sucedido expresa un avance del país que va definiendo mejor sus identidades o, por lo menos, que las va recociendo en un proceso dinámico que entiende la mezcla, pero que no desconoce su origen y sus especificidades.



De todos modos, hay porcentajes importantes de la población en los cuales es más fuerte su identidad regional, para una de las encuestas eso sucede paradójicamente en dos ciudades que supuestamente deberían ser las más cosmopolitas del país, hablamos de Santa Cruz y La Paz; queda por investigar a qué se debe que ello suceda en los dos lugares que poseen el desarrollo relativo más grande de Bolivia. Por otra parte, no dejamos de ratificar la prevención lanzada en la encuesta ESH, 1995, en la cual se previene que una fuente de posible conflicto potencial es la mezcla de ultraregionalismo y pobreza.

La investigación propuesta por la CC, 1996, siendo parecida, no es exactamente igual a las anteriores, pues su indagación se remite a lo siguiente: cuán orgullosa está la gente de ser boliviana, dando por descontado que la gente se reconoce de ese modo. Las respuestas dicen: 57% muy orgulloso, 30% bastante orgulloso, 12% poco y apenas 1% nada orgulloso. A juzgar por estas respuestas, la situación sería óptima, aunque tendría algún grado de contradicción con las visiones fatalistas o pesimistas de los bolivianos encontrada en la ESH, 1995; tampoco sería muy congruente con los datos que detectan que un 50% de la población está dispuesta a emigrar. Sin embargo, donde hay puntos de contacto es en el hecho de que ese grado de orgullo disminuye en las llamadas clases bajas, en especial en la parte de la población que no posee empleo.

Por otro lado y desde otra perspectiva, no sería improbable que esas respuestas escondan un exagerado nacionalismo o simplemente podrían indicar que esa no es la forma de preguntar sobre el tema. En todo caso, lo encontrado amerita cierto grado de relativización con todos los elementos de contexto que existen en las tres encuestas que hemos comentado.

En cuanto a las características de los bolivianos, en la CC, 1996 son destacables los siguientes elementos:<sup>55</sup> 66% dice que cumplen poco con las leyes, 41% que son muy exigentes de

---

55 En cada caso escogeremos el dato que aparece con los porcentajes extremos o mayores.

sus derechos, 55% que son poco conscientes de sus obligaciones, 47% que son poco solidarios y 57% que son poco honrados. Vistas estas características, expresadas por quienes también manifestaron estar muy o bastante orgullosos de ser bolivianos, lo menos que uno podría decir es que las incongruencias se acentúan.

Por otra parte, tal vez más que estar frente a un fuerte ejercicio autocrítico en su autopercepción, quizás lo que estos últimos datos estén reflejando es ese fatalismo o pesimismo, detectado en otra encuesta, que conduce a mirar todo con cristales oscuros, sin reconocer lo que de bueno tiene la sociedad, la población y la propia gente encuestada.

No obstante, hay algunos elementos que podrían tener claridad y son precisamente ellos los que parecerían ratificar algunas hipótesis que desarrollamos a lo largo de este ensayo. *El alto grado de exigencia de los derechos de la población, frente a una poca disposición a cumplir las leyes y una poca conciencia de sus obligaciones, lo menos que expresa es la construcción incompleta de la ciudadanía en Bolivia.* No es de sorprender que esto suceda si estamos conscientes de que el proceso democrático boliviano es de nueva data, pues no pasa de 1982, pero no por ello debe dejarnos sumidos en una actitud conformista. De lo que se trata es de tomar conciencia de esa falencia y avanzar a un proceso más intenso de construcción de la ciudadanía.

Los rasgos que hemos comentado y destacado reflejan un proceso rico de desarrollo de la democracia, asimismo, de cambios muy importantes en la cultura política del país. No queda duda de que lo avanzado es mucho, pero simultáneamente nos damos cuenta de que es mayor todavía el trecho que nos resta por recorrer para llegar a una democracia que nos genere sonrisa y conformidad.

# Medios de comunicación y partidos políticos

---

## Introducción

En las páginas que siguen intentaremos describir los nudos temáticos que podrían hacer inteligible la relación de amor o desamor, de solidaridad o de competencia entre los partidos políticos y los medios de comunicación. La reflexión no se atará a un esquema teórico, sino más bien pretende sacar desde lo concreto de la realidad boliviana los problemas que deben ser incorporados dentro de una investigación de más profundidad para comprender la conexión entre medios de comunicación y partidos políticos. El horizonte histórico de referencia estará circunscrito aproximadamente a los últimos veinte años, en los cuales dos son los hitos que permiten hacer inteligible nuestra historia política: por un lado, la creación de la democracia representativa desde 1982-1985 y, por otro, el paso de la economía boliviana a la lógica de mercado, signada por la introducción de los programas de ajuste estructural en la casi totalidad de los países de América Latina.

En resumidas cuentas, el marco histórico en el cual se desenvolverá la reflexión es el de una Bolivia totalmente diferente a aquella que fue desarrollada desde la Revolución de 1952.

## La mediación Estado-sociedad

De manera clásica y en las democracias representativas desarrolladas, el partido político cumple la función de realizar la conexión o intermediación entre Estado y sociedad; dependiendo del caso concreto, del país y de los fenómenos nacionales, en unas ocasiones esa mediación está más inclinada hacia el Estado o a la sociedad. En la historia boliviana que tenemos como antecedente para nuestro comentario, que se funda en la época de la Revolución de 1952, es el partido de Estado, el Movimiento Nacionalista Revolucionario, el que se ocupa de esa mediación, pero con el matiz de ser el representante fundamentalmente del Estado frente a la sociedad. El régimen nacionalista además está acompañado por un sistema político corporativo, de organizaciones obreras, campesinas, militares y empresariales que son los puentes a través de los cuales el partido de Estado realiza su interlocución con la sociedad.

En ese Estado del 52 la presencia de los medios de comunicación, por la época en la cual nos ubicamos –1952 a 1980–, no es todavía crucial; más todavía, el Estado pretende poseer un fuerte impacto en la generación de comunicación tanto escrita como oral, en tanto que la televisión recién asoma en las postrimerías del Estado nacionalista. Puede decirse que en esa fase no es posible hablar de competencia de partidos políticos versus medios de comunicación en la mediación entre Estado y sociedad.

El fenómeno de la competencia entre ambos es una cuestión moderna, corresponde a la época contemporánea de la política boliviana, se ubica práctica y únicamente en la fase del desarrollo democrático o desde la creación de la democracia representativa en Bolivia, que parte de 1982 en adelante. Antes de 1982, la titularidad del poder se definía entre la oposición entre militares y organizaciones sindicales representadas por la Central Obrera Boliviana y la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia, en esa época se dibujaba

una importancia muy pequeña para los partidos políticos, como reducido era el peso de los medios de comunicación, por lo menos comparado con lo que sucede actualmente. Lo paradójico en la historia de los partidos es que justo cuando se pasa a una fase de creación de democracia representativa en Bolivia, es decir, una vez que ha llegado el momento en el que los partidos deban encargarse de cumplir la misión de mediación entre Estado y sociedad, es precisamente en ese instante cuando en el país se despliegan los medios masivos de comunicación, ese es exactamente el tiempo del despliegue no sólo de la prensa escrita, de la radio, sino ante todo de la televisión, es el tiempo de la fundación del poder de la pantalla chica y de la imagen. Es justo el momento en el cual, en América Latina y no sólo en Bolivia, se abre una época en la que los partidos políticos sienten la presencia y disputa de los medios de comunicación en la función de mediación entre Estado y sociedad.

Ha sido tan fuerte el impacto de los medios en la sociedad que puede decirse que en el presente, para los ojos de la población, son los medios de comunicación los que tienden mejor el puente de articulación y de mediación entre Estado y sociedad, los medios cumplen esa misión con una celeridad mayor y con una eficacia superior a la de los partidos. Es decir, en esa función hay una fuerte disputa con los partidos políticos, con un resultado quizás negativo para estos últimos, por lo tanto, una de las funciones clásicas de los partidos le está siendo arrancada por los medios, no en balde, cuando menos en Bolivia, la relación entre medios y partidos políticos no es una articulación de cooperación, sino una relación de competencia, de tensión, de disputa y de celos mutuos.

### **Cuarto poder y búsqueda del poder por los partidos**

Es sabido que en todas las democracias representativas los partidos políticos son los instrumentos clásicos para la búsqueda del poder, es más, las propias constituciones políticas

de la mayoría de los países definen que la titularidad del poder es definida por la vía de la competencia electoral entre los partidos políticos. Quiere decir que los partidos deben entrar en sintonía con el poder, su obligación es buscarlo, lo adquieren cuando llegan al gobierno, lo buscan en la oposición o aun estando en esta última no dejan de ser parte del poder político. Es cada vez más difícil hablar, hoy en día, de partidos confesionales, cuya existencia esté marcada solamente por su oposición contra el poder y su viabilidad mínima de llegar a ser gobierno, pero incluso tales partidos o los pocos que sobreviven definen su norte como el de la búsqueda del poder, negando el de quienes hoy lo detentan.

Por otra parte, los medios, ya desde mucho tiempo atrás fueron denominados como el cuarto poder, claro está, del Estado; ellos también están íntimamente ligados al poder, a pesar de que constantemente emiten un discurso que expresa que su ombligo está asentado en la sociedad y no en el poder político o en el estatal; sin embargo, los medios están demasiado cerca, en distancia muy pequeña respecto al poder político. En la fase predemocracia representativa en Bolivia los medios fueron construyendo una identidad por oposición al poder estatal, ella fue acentuada mucho más en todos los periodos dictatoriales en los cuales en especial los comunicadores captaron el discurso radical de los movimientos populares, ellos mismos, a través de sus sindicatos, eran parte de los movimientos de izquierda y junto a éstos construyeron una visión radical-sindical del mundo, de búsqueda de la utopía de rebasamiento del Estado.

El medio de comunicación y sus propietarios podrían haber estado ligados a las esferas estatales, pero los comunicadores, los periodistas, poseían un impasse con ellos, pues su norte era el de la radicalidad, de búsqueda del socialismo. Así entonces, aunque no hubiesen estado inscritos al poder estatal, fueron construyendo un poder más ligado a la sociedad, como sucedía con buena parte del sindicalismo, pero a diferencia de éste, los medios y con ellos los comunicadores fue-

ron ensayando labores de información para la gente y de fiscalización al poder, o de denuncia contra lo que sentían como violentación de la democracia.

En la fase de democracia representativa, que motiva la reflexión de este ensayo, los medios no sólo intentan renovar su acercamiento a la sociedad, ahora utilizando las nuevas tecnologías, en especial la televisión; más allá de eso, tratan de incrementar ese acercamiento a grados tales en que la sociedad se sienta representada ya no por las instituciones tradicionales de la democracia, como los partidos, el Parlamento, los concejos municipales u otras instancias de representación, pero lo hacen con un objetivo inconsciente –para algunos comunicadores estos actos son conscientes y deliberados– de sustituir a los partidos como los instrumentos de mediación entre Estado y sociedad.

Acercarse a la sociedad es la clave del incremento de poder que pueden poseer los medios, en la medida en que lo hagan pueden ser ellos quienes fijen la agenda de discusión pública, quienes se conviertan en fiscalizadores del poder, jueces de lo que suceda en el poder y la sociedad. Vale decir que de ese modo se estarían vaciando los contenidos de muchas instituciones de la democracia, por ejemplo, los partidos, el Parlamento y hasta los jueces –a los ojos de la población– estarían perdiendo las competencias que les asigna la Constitución Política del Estado.

Es curioso cómo los medios con una labor a todas luces positiva, de impulso de la democracia, de intento de facilitar la fiscalización de sus instituciones, quizás sin quererlo pueden convertirse en un instrumento inconsciente de debilitamiento de las propias instituciones de la democracia. Está claro que los medios no inventan las falencias de la democracia, no crean la corrupción ni el prebendalismo, ni el clientelismo, de ninguna manera, no son ellos quienes generan esos fenómenos, lo único que hacen es transparentarlos, poner las imágenes de todo eso al alcance de la gente; es ésta entonces la que duda de sus instituciones, de modo tal que la propia democracia se fragiliza por el desencanto de la población con sus instituciones.

Los medios no pueden ni deben callar ante lo que sucede, pero a la par, su tarea no debería consistir solamente en mostrar las falencias de las instituciones de la democracia, es necesario que, simultáneamente, internalicen que su labor debe dirigirse también a fortalecer las instituciones de esa democracia a la cual contribuyen a criticar, pues, como se sabe, no hay democracia sin partidos, sin Parlamento, es más, donde estos últimos se han derrumbado el resultado no necesariamente ha sido la mejora de la democracia.

De modo que el problema es muy difícil de manejar, es muy complicado el equilibrio en el cual deben moverse los medios, pero la cuestión se complica a la hora en que ellos o muchos comunicadores se sienten en la obligación de ser sustitutos, o de cumplir las funciones o competencias de las instituciones a quienes critican, al actuar de ese modo se entra a un callejón sin salida, pues los medios dejan de cumplir su función y, por otro lado, se fragiliza –desde la concepción ciudadana– la obligación que tienen otras instituciones de hacer lo que pretenden cumplir los comunicadores o los medios de comunicación.

El incremento del poder de los medios, fincado en su mayor acercamiento a la sociedad y en la crítica a las instituciones de la democracia, produce, paradójicamente, una mayor conexión de los medios con el poder político, al extremo tal que se llega a una casi simbiosis ente medios y poder político. Esa cercanía no deja de producir una promiscuidad entre el poder político y los medios de comunicación. Extraña relación de oposición contra el poder político que curiosamente los acerca más al poder poder, a los partidos, a los políticos o a los representantes de las instituciones públicas y privadas. La capacidad y eficiencia que logren los medios de comunicación en la mediación entre Estado y sociedad los convierte en un poder más vigoroso y en parte del poder político al cual quieren negar o criticar.

Esa cercanía entre medios y poder político induce a que algunos comunicadores piensen que ellos mismos son los mejores sustitutos de los políticos, pues encuentran que es limitativa la función de crítica desde los medios, por tanto, compren-



den que deben actuar, eso implica adentrarse dentro de las aguas de la política, pero de la política partidaria, no importa munidos de un discurso antipartido que es el que normalmente se ha desarrollado en los medios de comunicación. Es debido a estas situaciones que el celo de los partidos se incrementa en contra de los medios.

Los fenómenos que describimos son de tal intensidad que han conducido a muchos comunicadores a utilizar los medios de un modo instrumental, es decir, para potenciar su imagen con el fin de posteriormente convertirse en candidatos a algún cargo de representación política, mecanismo por medio del cual pueden conducir –si es que los casos se multiplican– a deslegitimar la función de los propios medios.

No obstante, y por la otra orilla, los partidos y los políticos saben muy bien que vivimos en una sociedad mediática. Entienden que aquello que no pasa por los medios es como si no existiera, comprenden que partido que no está en los medios ni político que no parece en la imagen son como partidos o políticos inexistentes, por ello ellos juegan dos cartas, por un lado, acercarse lo más posible a los medios, inclusive al extremo de intentar cooptar periodistas o comprar sus conciencias y, por otro, y de manera más expedita, comprar sus propios medios de comunicación para desde ahí aprovechar las dos centralidades de la democracia: la de los partidos políticos y la de los medios de comunicación. ¿En este caso, cuál es la suerte de los comunicadores y qué acontece con la legitimidad de los medios cruzada por la propiedad partidaria, es decir, de instituciones deslegitimadas? Las cuestiones son difíciles de responder, pero ameritan investigaciones especiales para hacerlo.

## **La legitimidad de los medios y de los partidos**

No hay lugar en el mundo donde los partidos sean las instituciones que posean grados elevados de credibilidad y legitimidad otorgados por la sociedad, al contrario, es casi uni-

versal la crítica a los partidos, pero la diferencia entre, por ejemplo, países del primer mundo y algunas naciones de América Latina como Bolivia radica en que no necesariamente los medios compiten con las instituciones de la democracia para cumplir o pretender expropiar las funciones de aquéllas; los parlamentos, los concejos municipales, la justicia funcionan en ese primer grupo de países, de modo que los comunicadores podrán hacer algunas críticas para la mejora de las mencionadas instituciones, pero no pretenderán arrogarse el cumplimiento de las competencias de ellas.

En el caso boliviano, a la falta de credibilidad de las instituciones de la democracia, en especial de los partidos, se suma la falta o déficit de institucionalidad de ellas; ni los partidos ni el Parlamento, ni la propia justicia poseen una fuerte institucionalidad, por ello las críticas de los medios los dejan en una situación de grave debilidad que puede conducir a una crisis de las mencionadas instituciones y de la propia democracia. Los casos de Venezuela y Perú, no siempre por acción de los medios, sino por falta de cumplimiento de sus funciones por parte de los partidos –pero combinada con la crítica de los medios– han desencadenado la caída del sistema de partidos con un costo extremo para la democracia.

De todos modos, no dejan de percibirse en Bolivia algunos rayos de luz que permiten matizar la falta de credibilidad de la gente en los partidos políticos, por ejemplo, buena parte de las encuestas políticas expresan que ahora los ciudadanos –y esta es una diferencia fuerte respecto del pasado en que los partidos no poseían importancia en Bolivia– entienden que los partidos sí son instrumentos necesarios para la democracia, pero se introduce el matiz siguiente: esos mismos ciudadanos dudan de la conducta de los partidos, los acusan de ofrecer todo y no cumplir nada, los acusan de corrupción y de enriquecimiento ilícito. De todas formas, el saldo neto es que se piensa que los partidos son instrumentos vitales para la democracia. Pero el reto para los partidos es el cambio de conducta que les pide la ciudadanía, el mismo que diariamente se los recuerdan los medios.

Frente a una falta de credibilidad extrema de los partidos, se coloca su antípoda: los medios –que junto a la Iglesia poseen altos grados de credibilidad–, seguramente por la facilidad con la que llegan a la gente, y por el discurso de crítica radical y cotidiana que realizan contra las falencias de las instituciones de la democracia, en especial contra los errores de los partidos.

Lo curioso de todo esto es que esa legitimidad que poseen los medios como una institución creíble de la democracia no es analizada más profundamente, pues, por ejemplo, los medios en su funcionamiento interno no siempre son todo lo democráticos que ellos exigen a los partidos. Por un lado, las empresas no siempre son democráticas en su operación interna, si bien toda lógica gerencial exige un principio de autoridad, línea de mando para el logro de la eficiencia, pero ello no debe estar reñido con la compañía de la democracia dentro de las empresas de comunicación; en muchas de ellas no siempre está permitido el derecho a disentir, no siempre está allanado el camino para la expresión de ideas o líneas de pensamiento diferentes a las de los propietarios. Son los propios comunicadores quienes dan testimonio de esa falta de libertad de expresión de ideas y de pensamiento en los medios en los cuales operan como asalariados.

Pero si no siempre los periodistas o comunicadores hallan un territorio de libertad y democracia en sus centros de trabajo, a la par, ellos mismos, los comunicadores, no siempre son respetuosos del otro –lo cual implica un déficit de cultura democrática–, pues con toda normalidad muchos de ellos pueden emitir aseveraciones que mellen la integridad de las personas o de algunas instituciones, sin previamente haber tenido una constatación de lo aseverado, sin haber investigado fuentes para emitir condenas que los ciudadanos agredidos –a veces injustamente– no pueden levantar por impotencia ante los medios.

Por otra parte, una de las críticas normales de los medios y comunicadores contra los partidos es la ineficiencia de éstos, en especial contra aquellos que ofician de gobierno, por su falta de profesionalismo para cumplir con las competencias que

deben administrar en las distintas esferas de la burocracia pública. Otra vez, para hablar de coincidencias entre partidos políticos y medios de comunicación, los distintos test realizados a los medios de comunicación expresan el bajo grado de formación profesional que poseen muchos comunicadores; justo lo que se les exige a los partidos, es lo que muchos medios de comunicación no poseen.

Una de las explicaciones de la falta de capacitación, de mejora profesional de los comunicadores o de una fracción importante de ellos, es aducida al trabajo estresante que poseen, a la necesidad de cubrir múltiples fuentes y a los horarios esclavizantes que tienen. Está comprobado que los periodistas o comunicadores no tienen tiempo disponible para investigar aquellos temas sobre los cuales opinan, para acceder a bibliografía, libros revistas u otros mecanismos para informarse de aquello sobre lo cual deben opinar o enjuiciar. Está claro que muchos periodistas escriben más, pero mucho más, comparado con lo que leen como bibliografía de apoyo, por ello justamente algunos analistas de los medios han propuesto que hemos llegado a la época de los *fast thinkers*, que pueden lograr universalidad temática en pequeñas píldoras informativas.

Si bien hay esa comunidad –entre medios y partidos– en la falta de formación para cumplir las funciones que tienen bajo su responsabilidad, en el caso de los partidos la explicación es otra, usualmente radica en el carácter clientelar y a veces de nepotismo con el cual muchos partidos designan a los funcionarios públicos en sus parcelas de poder. Los partidos no designan a los mejores profesionales, sino que escogen a quienes son su clientela partidaria, a su círculo próximo, y por qué no a sus propios familiares, con lo cual el desastre de la administración pública es de todos conocido.

Si es un hecho la falta de legitimidad de los partidos, quienes son vistos con recelo por la población, a la par, y en contras-tación con eso, se puede decir que la legitimidad que los medios logren depende, muchas veces o más bien de manera dominante, del *rating* que posean. Es un hecho que los medios

de comunicación, antes que pensar en contenidos, en información o en generación de cultura, se sacrifican más en la trituradora del *rating* y, como se sabe, lo que genera más audiencia y lo que vende más no siempre es lo que más educa ni lo que tiene efectos más positivos para la democracia. Al contrario, el tiempo presente está marcado por el sensacionalismo, por reforzar los colores de lo negativo, por el escándalo, eso es lo que vende y aquí la lógica del mercado es implacable.

Aquello que muestra de manera escandalosa los elementos negativos de cualquier fenómeno, eso es susceptible de conseguir mayores niveles de audiencia. Aquello que destaca lo positivo no siempre arriba a los lugares más elevados del *rating*. Debido a que la credibilidad de los medios, y con éstos de los comunicadores, se funda en buena medida en la esclavitud del *rating*, se puede lanzar la hipótesis que esa legitimidad tiene algo de espúreo. La victoria dentro de la competencia en el mundo de la comunicación masiva no se inclina necesariamente del lado de esos que proponen más ideas, sino de quienes muestran más escándalo.

Si a los partidos o los políticos que nos representan se los elige mediante el voto, que es el mecanismo más sensato de la democracia, a los medios y a los comunicadores se los elige a través de un nivel de sintonía que posee todas las limitaciones que se han mencionado aquí y que no siempre son un soporte de la democracia. Estos elementos deberían ser profundizados para comprender la naturaleza y el carácter de la legitimidad que poseen los medios de comunicación.

## **El monopolio de la representación y de los medios**

Si antes de la creación de la democracia representativa en Bolivia (1982-1985) el poder se definía fundamentalmente por la oposición entre Fuerzas Armadas y sindicalismo revolucionario (Central Obrera Boliviana y Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia), ya sea por medio de golpes de Estado o por el intento de desarrollo de insurrecciones popu-

lares, actualmente la titularidad del poder se define por medio del sufragio. Esto quiere decir que en Bolivia, mucho más que nunca, los partidos políticos han llegado a poseer una importancia extrema en la construcción de la política y en la organización del sistema político. Además la norma constitucional es terminante, para llegar a los cargos electivos de representación se debe pasar por medio del partido político, que presenta candidatos a presidentes, vicepresidentes, senadores, diputados –así sean uninominales– y concejales municipales. Así pues, nuestra democracia vive dentro de un contexto que puede ser denominado de centralidad de los partidos políticos.

Lo anterior ha generado la idea del monopolio partidario en la representación política, aunque es cierto que, para algunos casos, organizaciones cívicas pueden presentar candidatos, pero de todos modos deben hacerlo en alianza con los partidos. En el caso boliviano, ya son muchas las voces que se enfrentan de manera crítica contra ese “monopolio” de los partidos con el argumento de que eso impide un despliegue de la sociedad, limita la libertad de las organizaciones de la sociedad civil para presentar libremente candidatos a cargos de representación política y, por tanto, inhibe el desarrollo de una democracia participativa.

La crítica ciudadana es más profunda debido a que en varias elecciones municipales efectuadas en los últimos años muchos líderes locales, sin militancia en ningún partido político, han tenido que “alquilar” siglas partidarias para poder terciar en las elecciones municipales. Los casos más paradigmáticos son de Manfred Reyes Villa, en Cochabamba, que en su momento alquiló la sigla del Movimiento Bolivia Libre; o de modo más reciente los casos de Germán Gutiérrez, en Sucre; y de Cristina Corrales, en La Paz, quienes tuvieron que tomar en contrato anticrético a la sigla de Vanguardia Revolucionaria 9 de abril. En ninguno de esos casos se trata de fenómenos de cooptación de líderes locales por parte de los partidos, sino casi literalmente alquiler de sigla para cumplir con la norma constitucional. Si la realidad está demostrando que

muchos líderes locales son fuertes por sí mismos, sin partido alguno, la gente se pregunta qué sentido tiene la limitación de la Constitución; pero no sólo la gente se hizo la pregunta, sino que también la clase política se ha hecho la misma interrogante, la respuesta parece dirigirse a una modificación constitucional en el futuro, orientada a romper esa limitación en el plano local, pero no así para el plano nacional, es decir, para las elecciones nacionales. Ese sentido de las probables modificaciones constitucionales para efectos de la representación parece caminar por el camino de la sensatez política.

En una primera síntesis se puede afirmar que la política parece avanzar a romper el monopolio de la representación que poseen los partidos políticos –en el plano local–, da la impresión de que ellos mismos están observando esa necesidad. Es que sucede que la democracia representativa, al haber puesto en escena a los partidos y haber marcado la centralidad partidaria, a la par tiene una cantidad de exigencias sobre los partidos, primero, para efectos de mejorar la representatividad del sistema político los ha inducido a aprobar las diputaciones uninominales, después, esa democracia impulsada por exigencias de la sociedad ha obligado a que la clase política aplique normas de control a los partidos por medio de la aprobación de la Ley de Partidos Políticos.

Pero nuestra democracia no sólo está marcada por el rol importante de los partidos políticos, sino que también está signada con el sello de la centralidad de los medios de comunicación, éstos, como sucede en todas las demás áreas de la economía, están sujetos a un proceso de monopolización o para decirlo con más rigor, de oligopolización. Los signos de los tiempos parecen ser los de la conformación de las cadenas de multimedia, que articulan canales de televisión, radios y medios escritos de prensa. Aparentemente, para ofertar mejores productos en el mercado, para imponerse en el ámbito de la competencia, para lidiar con mejores posibilidades en el *rating*, es necesario que los medios masivos se oligopolicen. En el presente es cada vez más difícil la subsistencia de medios de co-

municación pequeños, a pesar de las nuevas oleadas de medios de comunicación comunitarios que llegan a ciertos grupos específicos de población, pero que no logran tener alcance regional ni nacional.

Lo que debe analizarse es el impacto que sobre la democracia pueden tener esos impulsos hacia la monopolización u oligopolización de los medios. Si ya se ha dicho que los medios tienen cada vez un mayor influjo sobre la política y los políticos, está claro que en el futuro –algo ya sucede en el presente– esos medios no serán únicamente quienes fijen la agenda del país, pongan los temas en discusión, sino que ellos mismos podrán ser el centro de la producción de los líderes políticos o de las autoridades gubernamentales sujetas a elección popular. Por otra parte, al generarse un poder monopólico de los medios, los extremos en los que incurran pueden estar sujetos a la impunidad si es que no se colocan contrapesos y balances que limiten su exceso de poder.

Es preciso conocer que cuando surgen poderes monopólicos en cualquier área, de la economía o de otras esferas, es necesario regular tales poderes. Lo curioso es que los comunicadores, que se han formado en la lógica del impulso de la democracia, en la defensa y construcción de la misma, no parecen entender estos fenómenos contemporáneos, no internalizan que es preciso regular esos monopolios; es que también es justo reconocer que muchos de ellos de manera consciente o inconsciente gozan de los privilegios y del poder que les confiere trabajar en dichos medios de comunicación oligopolizados.

Es más, los comunicadores no comprenden la necesidad de regular a los medios monopólicos ni se sensibilizan sobre la necesidad de regular su propia actividad y sus competencias. Está claro que el país en el pasado vivió muchas dictaduras, que ellos fueron baluarte de la defensa de la democracia, es nítido que algunas veces se trató de eliminar la Ley de Imprenta que es un mecanismo de defensa de la libertad de prensa, está claro todo eso, pero hoy se vive otros tiempos –aunque es cierto que el alma dictatorial todavía está presente en



muchas conciencias de algunos políticos— en los que por lo menos deberían inducir a que los comunicadores decidan a sí mismos mecanismos de autoregulación de las funciones que desempeñan. Parece que esa época todavía no ha llegado, son pocas las voces, desde dentro de los comunicadores, que envían mensajes de cambio. Lo paradójico es que en esa falta de deseo de cambiar se funda también la falta de acciones para regular el poder excesivo que van adquiriendo los oligopolios de los medios de comunicación.

Parece que estamos ante un callejón sin salida, pues los medios y los comunicadores, que se reconocen a sí mismos como las instituciones más legítimas, jamás aceptarán que sus contendores “ilegítimos” (los partidos) puedan aprobar normas para regular las actividades de los medios y de los comunicadores.

## **El derecho a la información y a visualizar el futuro**

Ya se ha afirmado que la deslegitimación de los partidos ha conducido a que los medios de comunicación intenten administrar algunas de las competencias, en especial en la mediación del Estado y la sociedad, debido a eso se ha ido desfigurando u oscureciendo cuál es el rol de los medios; dada la confianza que deposita en ellos la sociedad, los medios y los comunicadores entienden que deberían cumplir la misión de fiscalización del poder, a veces sustituir a los jueces y juzgar de manera sumaria aquello que crean conveniente, por otra parte, se arrojan a sí mismos la representación de la sociedad o pueden hablar en nombre de ella como sus representantes, a la par, entienden que deben educar a la población y que también sería necesario informar a la teleaudiencia, a los radioescuchas o a los lectores. Como se ve, su labor sería omnicompreensiva, justamente por eso se entienden a sí mismos como uno de los poderes —a veces intocables— de la sociedad y muchas veces definden sus intereses, que podrían ser gremiales o corporativos, como si estarían defendiendo a toda la población.

Por ejemplo, en la defensa de la Ley de Imprenta comprenden que lo que hacen es defender la libertad de prensa y, por ese medio, estarían defendiendo a la propia sociedad, lo cual no deja de ser evidente. Sin embargo, defender la libertad de prensa como algo suyo, de su propiedad, significa remitirse únicamente a su ombligo gremial, lo cual imposibilita el cambio cualitativo de su visión, que los lleve a un hecho más universal: la defensa del derecho a la información que poseen los ciudadanos, de ese derecho que es también uno de los derechos humanos irrenunciables. Al igual que los partidos que defienden sus propios intereses y no los de la sociedad, parecería que algo de comunidad con ellos poseen los medios, claro está, no de manera tan torpe y exagerada como sucede con las organizaciones partidarias, pero lo cierto es que en los medios y en los partidos todavía no se ha colocado al ciudadano como el centro de su interés y de su actividad. Da la impresión de que el centro de su actividad lo colocan en ellos mismos y no han saltado a comprender la centralidad que debe asumir el ciudadano en una sociedad que se desarrolla dentro de un régimen de democracia representativa.

Por otro lado, en la orilla de los partidos, de esos que deberían ser los grandes encargados de agregar intereses, de imaginar visiones de futuro para la sociedad, de diseñar los caminos de largo plazo, si vale el término, de engendrar utopías para que la sociedad busque un futuro mejor; esos partidos se han abandonado a la lógica pragmática del poder, se han convertido en máquinas electorales que no generan ideas, que no imaginan propuestas; tan grande es el torbellino de la búsqueda del poder en el cual han caído, que la mayoría de ellos ha dado lugar a la creación de un centrismo político, de una incapacidad para atraer militantes y ni siquiera simpatizantes, dicho centrismo parece ser la excusa del alto pragmatismo que desarrollan en su búsqueda del poder.

A la hora de gobernar, que es una de las funciones que se les atribuye, no han producido resultados eficientes; por el contrario, se han hundido en un alto prebendalismo aparejado

a una forma clientelar y prebendal de manejo del poder que, con toda certeza, es una de las fuentes del rechazo que tiene la sociedad hacia ellos.

Quizás la población está esperando que los partidos vuelvan a ser lo que fueron: lugares de procesamiento de ideas, centros de generación de propuestas, ámbito de diseño de utopías y de visiones de futuro, además de ser elementos pedagógico-didácticos para explicar e internalizar en la sociedad la necesidad del cambio y mostrar el sentido de las reformas.

Por otra parte, aunque todavía el murmullo de crítica de la población a los medios no es alto, también es necesario que ellos dejen de ser tan omnicomprendivos y retornen a privilegiar la labor de información que poseen, pensando primero en el ciudadano y no necesariamente colocándose ellos mismos como el centro de la acción informativa.

Enriquecer la democracia desde los partidos y desde los medios de comunicación quiere decir reparar en la importancia que posee el ciudadano, él debe ser el motivo de preocupación de ambas instituciones. Si se alcanza esa centralidad del ciudadano seguramente nuestra democracia podrá mejorar.

La Paz, 1995



# Hacia la ciudadanía plena

---

## PRIMERA PARTE

### PARAGUAS CONCEPTUAL Y LÍNEAS DE TRABAJO

#### **Introducción**

No hay duda de que no puede existir una democracia de calidad si ésta no ha desarrollado procesos de ciudadanización, si no ha creado ciudadanos conscientes de sus derechos y también de sus obligaciones, empero, el fortalecimiento democrático tiene muchas y variadas facetas.

Para enfocar el desarrollo y profundización de la democracia se puede tener diversas formas de abordar el tema, pues no hay una única forma de tratamiento, por ejemplo, se puede acudir a la perspectiva de los derechos, más específicamente, de los derechos humanos, esta es una veta de gran importancia para analizar y/o mejorar la calidad de la democracia, es más, esta perspectiva tiene la ventaja de tener una larga tradición de

trabajo, pero a la par representa una de las ópticas más modernas de tratamiento del tema de la mejora de la democracia.

Los derechos y obligaciones son un elemento central del acercamiento a la democracia, de esto no cabe duda, sin embargo, se precisa dar un paso adelante que consiste en adoptar una óptica de trabajo consistente en observar los derechos humanos a partir de una forma amplia de comprensión de los mismos, especificando derechos cívicos, políticos, así como también los derechos económicos, sociales y culturales, a los cuales los Estados no siempre les brindan atención. Por otra parte, es imperioso lograr conectar la esfera de los derechos humanos con el desarrollo e impulso de los procesos de ciudadanía y la mejora de la calidad de la democracia.

En esa perspectiva extendida de los derechos humanos, la exclusión, tanto política, social, económica o cultural se debe entender como limitación del proceso de ciudadanía o como una barrera al desarrollo de una sociedad verdaderamente democrática. Así entonces, el camino hacia la mejora de la democracia debe ser comprendido como el esfuerzo de avanzar hacia la ciudadanía plena y la inclusión ciudadana: inclusión política, social, cultural, en especial de los sectores más vulnerables a los cuales los Estados y sus democracias desatienden.

Pero el enriquecimiento de la democracia no puede ser logrado alcanzando únicamente la participación de los sectores más vulnerables, sino que se requiere en general una población consciente del impulso de su democracia, no obstante, la equidad aconseja apuntar a los más excluidos, eso no implica dejar de actuar con el conjunto de la población, con sectores de clases medias o de las élites, pues ellos también requieren un proceso de ciudadanía, de asimilación de derechos y obligaciones, de comprensión de los derechos humanos y de acceso a éstos; es más, debe comprenderse también que la profundización de la democracia es una cuestión que puede ser lograda por la vía del desarrollo de una ciudadanía activa, propositiva de todos los bolivianos y no únicamente de los sectores más vulnerables.

De todas formas, lo anterior no altera para nada la comprensión de la exclusión como generadora y reproductora de la pobreza y de la inequidad, por tanto, exige como trabajo fundamental la lucha contra ella, pues una democracia de calidad no será tal si convive con niveles alarmantes de pobreza y con patrones de distribución del ingreso que son cada vez más inequitativos, de modo tal que conducen a marginalizar o segmentar a grandes grupos poblacionales.

### **Ciudadanía política, los derechos humanos, cívicos y políticos, la inclusión política**

#### **a) El derecho a la identidad y el efecto dominó de la ausencia de otros derechos**

El derecho al nombre o a la identidad es el derecho humano básico que da cuenta de la existencia de las personas y de su posibilidad de ejercer otros derechos; parecería obvio hablar de este tema o quizás innecesario referirse a él, por lo menos en otros países, en especial del área de los del primer mundo en los cuales es posible que no tenga sentido y llame la atención hablar de este asunto, empero, en naciones como la nuestra tiene pertinencia pues hay miles de miles de personas, desde niños hasta adultos, que jamás han registrado su nombre, por tanto que no existen jurídicamente como personas dotadas de un nombre y un apellido. Esto sucede en especial en áreas rurales, en pueblos originarios, en zonas periurbanas y afecta en especial a mujeres y niños de los pueblos originarios.

En el campo de los derechos humanos básicos es central el derecho a la identidad y la certificación de ella, pues cuando las personas no acceden a tener un nombre y éste no está certificado, se produce como en dominó un cercenamiento en cadena de otros derechos de tipo político, económico y cultural, pues queda claro que sin la identidad se limitan algunos derechos, ya sean sociales o económicos. Por lo pronto, sin ese de-

recho y luego de la obtención de la cédula de identidad que exige como requisito la certificación de nacimiento, no se pueden consumir el derecho político a votar y, por supuesto, a ser elegido; asimismo, limita a los varones el acceso al servicio militar. En el campo económico y de derechos sociales está claro que no pueden tener derecho jurídico a la propiedad de la tierra o de una vivienda por más precaria que sea ésta; sin esa certificación de nacimiento los niños son difícilmente atendidos en las postas médicas; sin él y sin la cédula de identidad no se puede acceder a un puesto de trabajo, por ejemplo, del Plane;<sup>56</sup> no se puede tener acceso a los derechos del Seguro Universal Materno Infantil, como tampoco los adultos mayores pueden tener la posibilidad de cobrar el Bonosol.

En la áreas rurales y en las zonas periurbanas aquellos jóvenes que viajan o que por cualquier razón tienen contacto con la Policía son sometidos a la violación de sus mínimos derechos de dignidad, pues son coaccionados por la Policía cuando no poseen certificado de nacimiento y cédula de identidad.

Así pues, con todo lo elemental que parezca, el derecho a la identidad y a su certificación se convierte en un desafío a ser llenado para que de esa manera se pueda acceder a otros derechos, sin el primero simplemente está cortado el paso inicial del proceso de ciudadanía de las personas. Para el caso de Bolivia estamos hablando de por lo menos medio millón de personas en un país que tiene una población un poco mayor a los ocho millones de habitantes.

## **b) Los derechos políticos y la ciudadanía**

El derecho a participar en política debería estar garantizado para toda la gente, pero es sabido que en sociedades como la nuestra donde hay una gran discriminación política y cultural, muchas veces ese derecho está recortado para una parte importante de la población, en especial la de las áreas rurales

---

56 Plan de generación de empleos de emergencia.



y periurbanas, y más comprimida para los habitantes de los pueblos originarios. Además, dada la existencia de varios códigos culturales y el poco acceso a la educación en varios lugares del país, incluidas muchas zonas urbano-populares, todavía no hay conciencia de los derechos. Tan elemental como eso, la gente no conoce sus derechos y cuando tiene una vaga idea de ellos no sabe cómo exigirlos, a quién dirigirse cuando hay violación de derechos humanos o de sus garantías fundamentales, es más, para buena parte de la población indígena algunas violaciones de sus derechos humanos parecerían actos naturales porque siempre los han sufrido y son vistos más bien como derechos naturales de quienes violan los derechos fundamentales de las personas.

Cuando la situación no es tan grave se dan casos en los que la población tiene impulsos para actuar en política y lo hace, pues es bueno recordar que en las comunidades la gente ya ha sido entrenada en la participación en las actividades públicas (no estatales) de tipo comunitario; pero de hecho participa también en muchas actividades de la política, entendida como “la política en las calles”, (huelgas, bloqueos, apedreamientos, toma de rehenes, asaltos a mano armada de oficinas estatales); está claro que para este tipo de participación en la política no requieren certificado de nacimiento ni de cédula de identidad. Pero en otras ocasiones participan en aquellos actos de la política que tienen que ver con el fenómeno de la representación, ya sea en los actos electorales y los referidos al funcionamiento de instancias de la democracia de la representación, por ejemplo, elecciones, generales o municipales, participación en las esferas públicas establecidas por la participación popular, en los espacios públicos legales fijados para actuar en comités de vigilancia, consejos escolares, de salud; como también en las audiencias públicas legislativas con las bancadas parlamentarias o en cualquiera de los otros espacios públicos de la democracia.

Lo que se advierte es un gran déficit de información para que la gente participe con más datos sobre lo que implican

esos espacios de participación, de elección o de representación o, más en general, para que actúen en la política conociendo lo que son las instituciones de la democracia, sus leyes, reglamentos, competencias, etc. Varias veces muchos analistas, militantes, activistas sociales o políticos, funcionarios de ONG se han referido a este hecho como la necesidad de generar una participación consciente de la gente, pero dando a esta categoría muchas significaciones. Para algunos, consciente significa tener crítica al Estado, a los partidos, al orden establecido; para otros implica ser críticos de quienes son críticos del Estado o del sistema político. Para no zanjar sin ningún sesgo esta discusión, quizás lo que se esté demandando es conocimiento de la democracia, de sus instituciones, de sus reglas, de sus actores y de las propuestas de éstos; es decir, se exigiría información para que la gente, toda la población urbana y rural, sin discriminar a los sectores vulnerables, tenga educación cívica, ya sea por medio de la enseñanza formal así como por otros canales que no pasan por la escuela.

De esta forma se estaría aludiendo a participación consciente como aquella que se asocia al conocimiento de la democracia y sus instituciones, a esa que proviene del acceso que tiene la población a la información sobre las normas y operación de su democracia, y la forma de operación de sus actores; en suma, hay un referente que tiene que ver con el desarrollo de una cultura cívica que forme ciudadanos más informados para actuar de manera más consciente y también eficaz en su democracia.

Un elemento central de la ciudadanía política tiene que ver con una esfera nodal de la participación política en la democracia de la representación, referida a aquella que otorga a las personas el derecho al voto, el derecho a elegir a sus representantes y a veces a cambiarlos. En Bolivia hay una larga historia conflictiva para llegar, primero, a definir legalmente el derecho universal que poseen las personas a elegir a sus representantes, segundo, a aceptar socialmente y desde el poder para que pueda ser consumado ese derecho a votar y para elegir a quien represente a la población en la democracia. De hecho, han tenido que

pasar aproximadamente cincuenta años para que el derecho al voto universal sea casi plasmado en la realidad, decimos casi porque a pesar de que la ley otorga ese derecho, aunque socialmente ya es aceptado que así suceda, sin embargo, una buena parte de la población no puede materializar ese derecho, pues no tiene los documentos legales que le permitan sufragar.

Para comenzar, muchas personas no poseen certificado de nacimiento, sin el cual no se accede a la cédula de identidad, no tienen libreta de servicio militar o no fueron empadronados por algún tipo de registro estatal, llámese RUN o RIN. Y todavía, más lejos que eso, no lo pueden hacer cuando además de no tener esos documentos no figuran, por distintas razones, en el padrón electoral. A esto se suman algunas razones técnicas de la logística electoral, desde el empadronamiento hasta el acto del voto, que han impedido que muchas personas puedan ejercitar su derecho al sufragio.

De nueva cuenta aquí uno de los impedimentos fundamentales se ubica en el área de la certificación de la población, para empezar, de la certificación de su nacimiento, luego la obtención de su cédula de identidad u otros documentos que permitan su derecho al voto; es justamente por medio de esos procesos de certificación que las personas pueden consumir su derecho a votar y elegir. Empero, una democracia no mejora su calidad, es decir, no se democratiza, si es que todos los ciudadanos no sólo acceden al derecho a elegir, sino también a ser elegidos como representantes de la población; esto es sumamente importante, pues durante mucho más de un siglo, incluso en lo que va desde la Revolución de 1952 hasta ahora, la gente, los sectores populares no elegían como sus representantes a personas que provengan de esos sectores sociales populares, es decir, que surjan de núcleos indígenas, campesinos o de pueblos originarios, o de los diversos sectores mestizos del país; por el contrario, los sectores populares elegían como a sus representantes a personas de las élites bolivianas, de modo tal que la democracia boliviana en las cúspides del poder tenía y tiene todavía a las oligarquías como las representantes del poder.

Se falsearía la realidad si se plantearía que nada ha pasado en ese campo de la autorepresentación, pues es evidente que poco a poco hay más representación popular en concejos municipales, en consejos departamentales o en el propio Parlamento, que hoy es mucho más democrático que en el pasado, pero todavía no llega a ser plenamente democrático como debería. Y la cuestión todavía es mucho más discriminatoria en el espacio del Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial. De modo que falta mucho trecho para llegar a la autorepresentación dentro de los espacios que brinda la democracia representativa; algo se ha avanzado, pero todavía los sectores populares no eligen a gente que proviene de su propio medio; aunque es bueno no distorsionar este tema planteando que los campesinos sólo deban elegir a campesinos, o los cholos a cholos y los empresarios a empresarios, no se trata de eso, sino de un proceso de ciudadanización donde la gente opte por los mejores, pero no inhibiendo discriminatoriamente la posibilidad de elegir a aquellos que provienen de sectores populares.

De hecho, lo que estamos planteando aquí es un tema nodal de la democracia y de la ciudadanización, que tiene que ver con el derecho que deben poseer todos al acceso al poder político, pues éste no debe estar limitado para los sectores oligárquicos o de élite, no obstante, éstos tienen todo el derecho a acceder a ese poder político, empero, también los sectores populares lo tienen. Hay que tener consciencia de que es un proceso complicado de concienciación, de educación cívica, de desarrollo de cultura política democrática, ése que abre las puertas de la democratización de la vida política, de asunción de la plenitud de derechos para todos.

Sin embargo, los procesos de ciudadanización van todavía mucho más allá, no basta la autorepresentación, sino que las personas, los ciudadanos, tengan el derecho –y lo usen– de interpelar a sus representantes, así como a las organizaciones que los representan, pues en muchas ocasiones se produce el fenómeno de la autonomización de los partidos y los represen-

tantes, quienes actúan por cuenta propia, sin dar información a sus representados, sin rendir cuentas a quienes los eligieron.

Por otra parte, en un sentido amplio en el tratamiento de los derechos políticos de los individuos están aquellos que tienen que ver con el derecho a la dignidad y a la seguridad de la gente, espacios que son cada vez más avasallados, ya sea por el poder estatal o por la violación de las garantías fundamentales por parte de civiles en contextos sociales en los cuales crece exponencialmente la criminalidad en la vida cotidiana o que se desarrolla como problema la inseguridad ciudadana a la cual están expuestos los individuos. En muchas ocasiones el derecho a la dignidad es mellado con mayor insistencia o con mayor brutalidad cuando las personas, en especial provenientes de sectores populares o de pueblos originarios, no poseen los documentos de identificación, razón por la cual se los somete a una infinidad de extorsiones y violaciones de sus derechos cívicos.

### **Ciudadanía económica, los derechos sociales y económicos, la inclusión social y económica**

En el campo de los derechos humanos se plantea que es insuficiente abordarlos partiendo exclusivamente desde una perspectiva de derechos cívicos y políticos, cuando más bien se requiere ampliar la visión analítica hacia los derechos de segunda o de tercera generación, que de manera más concreta se trabajan dentro del ámbito de los denominados Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). De hecho, la postulación de una mejora de la calidad democracia por medio de procesos de ciudadanización que avancen a la construcción de una ciudadanía plena, es decir, derecho a tener derechos, es plenamente congruente con el reto de avanzar a la cobertura de todos los derechos humanos, incluidos los DESC. De alguna manera, la democratización de la democracia, la mejora de su calidad, están imbricados con las propuestas del deber ser que

orientan el avance democrático hacia el despliegue de procesos profundos de ciudadanía, acoplados a la cobertura de todos los derechos humanos.

No obstante, en el campo de la ciencia política, más en concreto de muchos científicos políticos, ha existido demasiada reticencia para aceptar las dimensiones específicas de los DESC, en especial de los denominados derechos económicos de las personas, porque se fundamentaba que esta era una de las vías que podía conducir a confundir la esfera de la ciencia política con la economía y, por tanto, devenir en el juicio de las democracias por sus rendimientos económicos haciendo omisión del desarrollo de sus respectivos sistemas políticos. Es evidente que el peligro existe y, por tanto, que es necesario marcar claramente las diferencias disciplinarias entre economía y ciencia política, pero junto a eso es necesario plantear que la construcción de la ciudadanía plena, así como los procesos de ciudadanía, son de carácter multi e interdisciplinario, es decir, que logran conectar varias disciplinas. Así que de manera conclusiva se puede postular que para analizar la calidad de la democracia no se puede acudir únicamente a la visualización de variables políticas, sino más bien a conectar esta esfera con otras dimensiones de la realidad, como sucede con los ámbitos sociales, económicos y culturales.

Ahora volvamos a las cuestiones de la exclusión social y económica como factores causales de la limitación y hasta mutilación de derechos humanos en un sentido amplio y, simultáneamente, como elementos que comprimen la posibilidad del desarrollo de la ciudadanía política, económica, social, cultural y, en esa medida, son barreras para el desarrollo de la ciudadanía plena. Uno de los factores clásicos y recurrentes que ha permitido la subsistencia de la exclusión económica y social es aquel que se ha desplegado por medio de la implementación de políticas económicas que sólo apuntaron y apuntan a impulsar el crecimiento exclusivo de grupos de élites, de sectores empresariales grandes, que favorece al desarrollo de los proyectos de la inversión extranjera y de las empresas capita-

lizadas. Así entonces, en la esfera de la política económica anida buena parte del mantenimiento, regeneración y agravamiento de la exclusión económica y social, pues las políticas públicas han tenido sesgos elitistas que conducen a acrecentar la discriminación contra vastos sectores poblacionales, de modo que la mejora de la calidad de la democracia, de la cobertura de los derechos humanos y de la ciudadanización (siempre en un sentido amplio) de la población pasa por operar en la democratización de las políticas económicas. De modo más concreto, ese objetivo transita por la exigencia de tener políticas explícitas de lucha contra la pobreza, de combate contra la inequidad y de enfrentamiento contra la exclusión económica y social.

Precisamente en la línea anterior, la generación y apertura de oportunidades para todas las personas es una línea de trabajo para alcanzar la cobertura de los derechos económicos y sociales de la gente y es, paralelamente, una forma de lograr el camino de su ciudadanización. De manera mucho más particular el acceso al empleo se convierte en uno de los elementos clave del acceso a los derechos económicos, así como el elemento fundamental para poseer el derecho a la dignidad; por otra parte, ese derecho al trabajo puede ser una puerta para que las personas logren coronar otros derechos sociales como los referidos a la salud, educación vivienda u otros como la seguridad social. Pero de manera más general no sólo el acceso al trabajo, en especial de tipo asalariado, es el que permite la ciudadanización económica, sino también la creación de oportunidades de ingreso para la gente, así este ingreso no posea la modalidad salarial; nos referimos, por ejemplo, a la facilitación de condiciones para la generación de ingresos para campesinos, habitantes de pueblos originarios o para cuentapropistas que viven de su trabajo sin pasar por el salario.

Todo esto quiere decir que las políticas económicas no pueden cerrar su apoyo a los sectores más depauperados de la sociedad; sin políticas pro pobres no se podrá cubrir los derechos humanos ni consumir los procesos de ciudadanización, ni de eliminación de la exclusión económica y social.

Por ello las políticas agrarias de dotación de tierras, de saneamiento de la propiedad de éstas, de asistencia técnica, de comercialización de productos en favor de campesinos y de pueblos originarios son claves en la línea de pelear contra la exclusión económica y social; así como también lo son las políticas de crédito y financiamiento o de asistencia técnica para pequeños productores, que claramente son instrumentos que pueden favorecer a los procesos de lucha contra la exclusión económica y social.

Pero no es sólo a través de la generación de oportunidades para la gente como se rompen las exclusiones, sino que todo ello debe ir acompañado de un proceso de desarrollo de las capacidades de la población, fundamentalmente de los sectores populares y de los grupos vulnerables de la sociedad. En este campo son vitales las políticas educación. El acceso de la población a una educación pertinente y de calidad, con énfasis en la educación inicial y primaria, universalizando el acceso para toda la población y garantizando la misma para los sectores más vulnerables, en especial de pueblos originarios y para niñas de áreas urbanas y rurales. Sin consagrar el derecho universal a la educación y sin garantizarlo no se puede hablar de ciudadanía, de derechos humanos y de lucha contra la exclusión social. Los pobres sin educación son los más excluidos, los que sufren mayor discriminación, y precisamente son ellos quienes acaban en estado de marginalidad y exclusión total, ya sea económica o social.

En el presente, dada la velocidad del cambio tecnológico impulsado por los procesos de globalización, todos los pobres urbanos o rurales que no accedan a la sociedad del conocimiento y la información podrán devenir en sujetos excluidos, aunque ellos hayan tenido la posibilidad de acceder al alfabeto y a algunos años de educación primaria. Todo esto quiere decir que inclusive se requiere renovar los criterios referidos al tipo de educación: pertinente, de calidad, con posibilidades de devenir en empleabilidad, que son las formas de educación que requieren los pobres para no seguir excluidos.



Por otra parte, en el mismo espacio del desarrollo de las capacidades de la gente, éstas no se pueden desplegar si las personas no tienen acceso a la salud, de hecho, en un mundo de tanta incertidumbre sobre el futuro como en el que vivimos, una de las carencias de los sectores populares es precisamente el acceso a la salud, el temor por la enfermedad y la imposibilidad de tener cura, ni siquiera de las enfermedades más elementales. Así pues, es justamente por el impedimento de tener derecho a la salud como la gente va cayendo en estado de exclusión social por no poder desarrollar sus capacidades.

Pero tampoco hay desarrollo de las capacidades, o éstas tienen una fuerte traba, si las personas no pueden acceder a la vivienda, así como tampoco ellas pueden desarrollarse si no tienen los servicios básicos mínimos, si no pueden tener a la mano agua potable, energía eléctrica, alcantarillado u otros servicios básicos.

Así pues, la ciudadanización de las personas, la cobertura de sus derechos humanos está bloqueada si ellas no tienen oportunidades para crecer, si no se les abre espacios para el desarrollo de sus capacidades. Allí donde suceda esto se podrá hablar de fenómenos de exclusión social o económica que impiden procesos de democratización o de mejora de la calidad de la democracia.

Pero ahora, dicho sea de paso y para recordar algunos derechos cívicos básicos, ni el acceso a la educación y la posibilidad de atención a la salud, así como tampoco la posibilidad de tener vivienda propia –y a veces hasta para poder tener derecho a alquilar alguna–, nada de ello se convierte en un hecho y derecho real para personas que son indocumentadas, así entonces, vale la pena recordar que el derecho a la identidad y su certificación sigue siendo un puente para consumir otro tipo de derechos como los que estamos describiendo aquí.

## **Ciudadanía intercultural, los derechos culturales y el derecho a la identidad**

En el campo de los derechos humanos en su sentido extendido, ya lo hemos dicho, se tiene la referencia a los derechos económicos, sociales y culturales, los llamados DESC, todos estos derechos podrían tratarse en bloque, pero hemos preferido trabajar en un marco específico relativo a los derechos culturales y el derecho a la identidad cultural y étnica que poseen las personas, y lo hemos hecho porque este es uno de los campos de mayor importancia en una sociedad multicultural y pluriétnica como la boliviana. Pero es más importante aún hablar en específico de este tipo de derechos, pues en una sociedad como la boliviana –a pesar de todos los avances sociales y culturales que creó la Revolución de 1952 o que impulsó el proceso de democratización vigente hace más de veinte años, junto a las reformas de tipo multicultural que se han realizado–, la cultura estatal o la cultura de las élites es tremendamente discriminatoria, pues cotidianamente se discrimina por raza, por etnia, por región, por cultura, por sexo o por edad. Tan extendida es la cultura y la costumbre de la discriminación y de la subsistencia de códigos racistas que se puede afirmar que esos códigos culturales no existen solamente en los sectores oligárquicos o de las élites, sino que también impregnan a sectores populares, pues los mestizos discriminan a los sectores indígenas, o muchos grupos campesinos o de pueblos originarios tienen pulsiones racistas contra quienes consideran como blancos.

Nadie puede negar que hubo avances inmensos en Bolivia en el campo de la eliminación de las distintas discriminaciones que existen en el país, pero asimismo no se puede tapan la realidad de la subsistencia de múltiples formas de discriminación, ante todo de carácter racial, social y cultural. Justamente por la diversidad cultural, racial, étnica que caracteriza al país es necesario desarrollar los derechos culturales de las personas, de los grupos sociales y étnicos, se requiere que dentro de

los derechos humanos haya la observancia del respeto a la cultura, la lengua, las costumbres y la identidad de cada grupo social o étnico. Es fundamental que el proceso de ciudadanía avance otorgando derechos a las personas, pero que dentro de esos derechos estén estipulados y ante todo plasmados en la realidad, en la vida cotidiana, el derecho a la diferencia, el derecho a mantener identidades étnicas. No se debe comprender que los procesos de ciudadanía implican el abandono y el despojo de las raíces culturales que poseen los distintos grupos poblacionales que existen en el país.

En el campo de los derechos étnico-culturales en el país es correcto formular el respeto por la diversidad, pero no se debería simplificar planteando que ésta implica solamente la existencia de pueblos originarios, sino que, a la par, se requiere reconocer otra realidad, hablamos de la fuerza y pujanza del proceso de mestizaje que dio lugar a la creación de un país de mestizos diversos que no fueron reconocidos o que, más bien, fueron discriminados por las élites, pues éstas siempre acudieron a la categoría cholo, con una carga valorativa de tipo despectivo, para referirse negativamente a todos esos mestizos.

El avance en el campo de los derechos humanos a reconocer los derechos de tipo cultural es claramente un proceso de mejora de la calidad de nuestra democracia, que debería avanzar a eliminar las discriminaciones culturales y étnicas, empero requiere conectarse con un proceso de ciudadanía que implique llegar a un norte: la edificación de una ciudadanía de tipo intercultural, no sólo que reconozca la multiculturalidad y la pluriétnicidad, sino que impulse el contacto, la relación y respeto mutuo entre culturas diferentes. Esa ciudadanía intercultural implica el acceso a los derechos humanos de tipo universal, así como el respeto de las identidades culturales particulares de los distintos grupos poblacionales del país. De hecho, la creación de una ciudadanía intercultural en el país daría cuenta también de la formación de una democracia intercultural, la cual podría dirigirse también al impulso de nuevo capital social marcado por la tolerancia, por el respeto mutuo entre dis-

tintas culturas y por la posibilidad de la creación de sinergias entre los diferentes grupos étnicos y sociales con el objetivo de impulsar un desarrollo social compartido donde cada quien esté considerado dentro de los objetivos de ese desarrollo.

Empero, la construcción de una ciudadanía intercultural no debe implicar solamente la formulación declarativa de esos derechos, ni siquiera únicamente el reconocimiento legal o jurídico de los derechos culturales de los grupos poblacionales del país, sino que para su puesta en práctica requiere de políticas públicas específicas que materialicen esa interculturalidad en los servicios que brinda el Estado, por ejemplo, en la atención en salud, educación, en la administración de justicia, así como en la atención que brinda la burocracia pública a personas en todas las dependencias estatales.

### **La ciudadanía activa y la gobernabilidad legítima o democrática**

La democracia no debería comprenderse únicamente como la denominada democracia mínima, es decir, el cumplimiento de algunos rituales formales mínimos como las elecciones periódicas para los cargos de representación o como la cobertura de algunas de las reglas de la institucionalidad democrática. Asimismo, no debería plantearse que una democracia de calidad o plena es aquella que tiene montadas las institucionalidades clásicas de una democracia representativa, como es la existencia de la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Empero, tampoco la democracia puede ser leída sólo como la existencia de reglas democráticas, de institucionalidades legales de ese tipo; por el contrario, la calidad de la democracia se la cataloga cuando todas esas legalidades e institucionalidades funcionan y son reales para todos, cuando el Estado de Derecho no es una apelación jurídica, sino una realidad práctica. La calidad de la democracia depende, en buena medida, de si esas reglas son cumplidas y respetadas por todos, si esas

normas se han convertido en costumbres y hábitos de la vida cotidiana que guían la actuación de las personas. Y, claro está, todo eso tiene que ver con la existencia o no de una cultura democrática, por tanto, de la existencia o no de personas que se hayan convertido en ciudadanos conscientes de sus derechos y ante todo de sus obligaciones.

Si se insiste en esta temática, para que la democracia sea tal –como un norte del deber ser– y no solamente un cascarón formal de reglas e institucionalidades vacías, es necesaria la existencia de ciudadanos, de procesos que hayan gestado una ciudadanía consciente de las personas, de tal manera que los individuos no sólo tengan conciencia de sus derechos y obligaciones, sino que ellos sean sujetos activos del propio desarrollo de su democracia. En esta medida, una democracia será más completa, más profunda, si abre espacios para la participación de la gente, si fomenta y facilita el desarrollo participativo de sus ciudadanos; justamente por eso la ecuación democracia-participación es la que posibilita una democratización de la propia democracia, lo cual no implica para nada que la democracia representativa deje de ser tal, sino que únicamente ella pueda ser enriquecida con el fenómeno de la participación, con la apertura de espacios institucionales para la participación de la población.

Esos procesos de ciudadanía que operan en el marco del desarrollo de la participación dentro de la democracia representativa generan la existencia de una ciudadanía activa, consciente, promotora de la profundización de su democracia; son a la par formas a través de las cuales la gente se empodera y lo óptimo es que esos procesos de empoderamiento sean inclusivos, es decir, no excluyan a los pobres o a los sectores más vulnerables de la sociedad, por el contrario, el empoderamiento de ellos permite iniciar los procesos de ruptura de la exclusión política, económica o social de los sectores populares de la población.

Por otra parte, las democracias no deben ser medidas únicamente por la capacidad que posean para engendrar gobernabilidad,

peor aún si solamente se trata de esas gobernabilidades instrumentales que son únicamente la capacidad de poseer mayorías parlamentarias que facilitan el trabajo de sus gobiernos, de sus poderes Ejecutivos. El test de la realidad boliviana demuestra que aun habiendo gobernabilidades instrumentales puede haber violación de derechos humanos, puede existir exclusión económica, social y cultural; junto a esas gobernabilidades limitadas puedan estar presentes los fenómenos de la pobreza, de la inequidad y de la exclusión de todo tipo.

Así pues, para construir un proceso de ciudadanización más profundo, acoplado a la cobertura de todos los derechos humanos, se trata de no simplificar la democracia entendiéndola únicamente como el tipo de gobernabilidad que ha devenido en un uso prebendal del Estado asociado a un fenómeno de ineficiencia administrativa de su aparato público. Antes bien, de lo que se trata es de impulsar otro tipo de gobernabilidades, para comenzar aquella que se asocie con la *governance* que permita la generación de buen gobierno, es decir, que abra paso al desarrollo de administraciones con capacidad de manejar de manera eficaz, eficiente y con más transparencia el aparato del Estado. Pero aun ese nivel de gobernabilidad no es el óptimo, pues lo que la gente demanda es la existencia de una gobernabilidad democrática, es decir, que esté marcada por la capacidad estatal de promover la participación, el despliegue de políticas públicas que cubran las necesidades o carencias de la gente. Debe quedar claro que ese tipo de gobernabilidad democrática no podrá tener realidad si no impulsa la existencia de una ciudadanía activa, es decir, de ciudadanos activos, preocupados por participar, interesados en fiscalizar, motivados por plantear soluciones, deseosos de ser corresponsables de su propio desarrollo, rompiendo así una larga y tradicional cultura política de paternalismo estatal que generó sujetos pasivos que lo esperaban todo del Estado.

Pero una cosa debe quedar clara, esa democracia más participativa, fundada en la existencia de ciudadanos activos, debe partir de un proceso de ciudadanización en el cual

para las personas sea tan importante no sólo conocer sus derechos, sino también tomar conciencia de la obligación que poseen de cumplir sus deberes, pues en el país se ha dado la paradoja de que muchas personas, es más, buena parte de la población reconoce sus derechos, pelea por el acceso a ellos, pero a la hora de hablar y de cumplir sus obligaciones las elude de una manera flagrante.

Cuando se observa el funcionamiento de la realidad y de las políticas públicas se advierte que el impulso de la descentralización, el despliegue de la participación popular y el empuje del desarrollo local son espacios privilegiados para desarrollar una ciudadanía activa, no solamente porque en ellos se abre la posibilidad de engendrar ciudadanos activos, sino ante todo porque éstos poseen una visión propositiva de su propio desarrollo, porque poseen propuesta. Es decir, no sólo critican lo que viven, sino que se animan a proponer soluciones, caminos de salida, con lo cual ingresan en una lógica de corresponsabilidad que es muy distinta a la del paternalismo estatal que pensaba en el Estado como la solución para todos los problemas de los ciudadanos.

Así pues, en esos actores locales está presente un buen germen para desarrollar una enjundiosa ciudadanía activa, pues está verificado que se han iniciado procesos a partir de los cuales esos ciudadanos son capaces de incluir en agenda políticas públicas desde lo local y además con todas las deficiencias que haya en los campos de los comités de vigilancia, de los consejos departamentales u otros espacios del control social, pero lo cierto es que esa ciudadanía activa está dando un paso hacia adelante al descubrir la necesidad del *accountability*, está desbrozando el camino inicial para, de aquí en adelante, generar una cultura de la rendición de cuentas que permita al ciudadano conocer que el Estado, sus dirigentes o sus representantes tienen la obligación de rendir cuentas.

Una de las cuestiones que se debe postular con cierto cuidado es la siguiente: la cultura de la rendición de cuentas, el despliegue de las actividades del control social, que son dere-

chos de los ciudadanos, deberían ser ámbitos que conduzcan a un proceso de creación de ciudadanía activa, pero ellos no deberían recaer en la costumbre de entender a esas acciones como la reedición de la exigencia de pedirle todo al Estado, es decir, que el recaudo implica en no caer en la repetición del paternalismo estatal, sino más bien entender a la rendición de cuentas como parte de un proceso de ciudadanización en el cual se genera la costumbre de la corresponsabilidad, es decir, como en el lugar donde se ejercitan derechos, pero también obligaciones.

Por otra parte, hay esferas donde es bueno plantear cómo el desarrollo de una ciudadanía activa puede mejorar la calidad de la democracia, haciéndolo por medio del enfrentamiento contra la exclusión económica y social. Por una parte, el despliegue de esa ciudadanía activa, ya sea en los planos locales y todavía en espacios más reducidos como los barriales, vecinales, distritales, permite lograr la generación de un lazo social entre individuos que en otras circunstancias estarían aislados y con facilidad podrían ser presa de la exclusión política y social. Los procesos de participación social, cívica, ciudadana y vecinal son formas clásicas de desarrollo de ciudadanía activa, simultáneamente de inclusión política y social que permiten regenerar muchos de los lazos sociales o de los tejidos sociales que han sido rotos por el proceso de avance de la globalización.

La creación de la ciudadanía activa está íntimamente ligada a procesos participativos de todo tipo, pero también se asocia a todos aquellos intentos de educación cívica, formales o informales, que tratan de concienciar a los sujetos o que intentan informar a las personas sobre los derechos y obligaciones que poseen, y sobre la forma de ejercitar tales derechos.

En las épocas de globalización el tejido social se rompe con facilidad y la gente, la población, así como los sectores populares sufren procesos de marginación y segmentación social: inclusive es posible que los indicadores económicos expresen que puede bajar la pobreza, pero paralelamente existir demasiados pobres que quedan totalmente marginados de la



política, de la economía y de cualquier circuito social, por tanto, las labores de impulso de la ciudadanía activa hacen posible regenerar los tejidos sociales ya existentes y a veces incluso dan lugar a la formación de nuevos sujetos colectivos entre los cuales se despliegan nuevos lazos de solidaridad a partir de los cuales los ciudadanos pueden reclamar sus derechos y desarrollar procesos de inclusión política y social. Por tanto, el impulso de ciudadanía activa, es decir, este tipo de proceso de ciudadanización es totalmente congruente con la generación de integración social.

Uno de los grandes problemas de nuestra democracia es la pérdida de su calidad, su carácter poco democrático, su falta de capacidad de renovación institucional, la poca democratización de sus partidos, la ausencia de división real de poderes, la existencia de un Poder Legislativo que no fiscaliza, de un Poder Judicial que no administra justicia o que por razones prebendales perjudica a la gente.

Todos esos elementos diagnósticos conducen a plantear que se requiere una profunda reforma política para profundizar la democracia, para hacerla más participativa sin que deje su médula de representación, pero lamentablemente las discusiones sobre la reforma política parecen ser propiedad privada de los políticos, de los partidos políticos y todavía las organizaciones de la sociedad civil, fundamentalmente los sectores más vulnerables, no tienen opinión formada sobre los temas de la reforma política o si a veces toman alguna posición lo hacen siguiendo prejuicios de moda que emergen de opiniones de algunos sindicatos, muchos de ellos convertidos en partidos, pero sin discutir y reflexionar sobre los contenidos de esas propuestas y, ante todo, sin conocer los efectos de lo que ellos mismos pueden proponer. Entonces queda claro que los procesos de inclusión, en especial política, deben dar prioridad a tareas de educación ciudadana para que esos sectores sociales accedan a más información sobre el funcionamiento de la democracia y respecto a los caminos que se deben seguir para su mejora.

En el terreno de la reforma política existe necesidad de desplegar mucho trabajo, es preciso destinar tiempo de atención a las reformas institucionales, a los procesos de democratización de los poderes del Estado, incluida la administración pública, para que ésta sea un instrumento de apoyo a la ruptura de las múltiples formas de exclusión social, económica y política que existen en el país.

### **Corolario hacia el desarrollo de la ciudadanía plena, el derecho a tener derechos**

La articulación de la cobertura plena de los derechos humanos, sean cívicos, políticos, sociales, económicos o culturales, con los procesos de ciudadanización y con las tareas de lucha contra todo tipo de exclusiones es totalmente clara. Es más, la conexión de derechos humanos, ciudadanización e integración social de todo tipo forma una trilogía conceptual que permite poseer una visión integral, sistémica de la lucha contra la exclusión social, pues trabaja prácticamente en todas las esferas de la vida cotidiana de las personas y del funcionamiento del Estado y de la sociedad. Bajo ese paraguas existen actividades de todo tipo: cívicas, políticas, económicas, culturales, educativas, que se integran en una sola visión que jerarquiza la lucha contra la exclusión a la cual están sometidos los sectores más vulnerables de la sociedad.

De hecho, en esa óptica analítica no deja de haber una utopía: la búsqueda de la ciudadanía plena para todas las personas, lo que implica que la población, todos los sectores, aunque especialmente los más excluidos, tengan derechos en todas las esferas de su vida cotidiana y que el Estado y la sociedad, actuando de manera corresponsable, caminen en la dirección de habilitar derechos para absolutamente todos, facilitando la creación de oportunidades para toda la población y abriendo espacio para que todos puedan desarrollar sus capacidades. De manera que el objetivo de la ciuda-

danía plena es la construcción de la libertad del individuo y de la sociedad.

Sólo dentro de ese marco en el cual todos pueden tener derechos será posible la tolerancia y una convivencia pacífica; pero mientras los derechos de algunos estén mutilados o sujetos a modalidades distintas de exclusión y de las clásicas formas de discriminación –étnica, de género, generacional o cultural– entonces habrá base para el conflicto y para la limitación del desarrollo democrático. Una democracia de calidad solamente podrá ser aquella donde exista equidad, respeto a los demás, tolerancia por otras formas de pensar y de mirar el mundo; donde haya respeto por otras culturas, religiones e idiomas, y donde exista la construcción de la interculturalidad como el contacto respetuoso de los diferentes que, sin embargo, pueden vivir en una misma sociedad y construir un mismo país basado en el desarrollo de una cultura democrática que valora la diferencia y la convierte en un potencial del desarrollo democrático.

La Paz, junio de 2003



# Pluri-multi y mestizaje



# Lo pluri-multi o el reino de la diversidad<sup>1</sup>

---

Cada quien vive con sus temores o con sus prejuicios, con sus miedos o ilusiones, con sus antojos o pesares; da la impresión de que todos o, más bien, casi todos los bolivianos (atempero la absolutización porque alguna excepción debe haber) tienen algo de eso dentro de sí, no en vano *la mayoría posee el complejo de entenderse como puros, es decir, sin mezcla*. Los hay algunos que se sienten ibéricos de pura cepa y no únicamente están en Chuquisaca, ahí sólo son más visibles; también están en Santa Cruz, pensando en Gabriel René Moreno, aunque sin leerlo; y por supuesto que se sitúan en La Paz, aunque con piel morena, pero se pavonean de su origen directo de la Madre Patria. También los vemos en Tarija, Oruro, etc., en suma, en todo el país.

Esa pulsación de sentirse o creerse puros no sólo está presente en los fanáticos de la fuente nutricia que fue para ellos la España colonial; también hay otros que se precian de no ser ni estar mezclados, aludimos a esos *indígenas o campesinos que creen vivir todavía en el ayllu original*, a esos quechuas, matacos o chapacos que entienden que no han pasado 500 años de mezcla. Más aún, nos remitimos a esos pobladores urbanos de ori-

---

1 Prólogo al libro del mismo nombre. Varios autores, La Paz, FES-ILDIS, 1993.

gen rural y, peor todavía, nos referimos a sus intelectuales – curas o laicos, blancos o tostados, antropólogos o lingüistas – que entienden que su virginalidad de raza es digna de mérito y por ello mismo que el paradigma societal debería construirse en torno a su pureza.

Así como hay un impulso de los sujetos a sentirse inmaculadamente puros, ya sea en su fuente ibérica o en su orilla de pueblo originario, del mismo modo *existe y existió un empuje a construir la homogeneidad*. El ideal de la oligarquía o del señorialismo boliviano habría sido la inexistencia de indios, por ello miraban con aprecio las matanzas indígenas de Chile o de Argentina; su ideal de vida, su utopía pasada, consciente o inconscientemente, se dirigiría a vivir en una isla donde no hayan indios, donde no se miren pongos o no se divisen “t’aras”.

En justa contraposición, los indígenas requerían o soñaban una vida donde no existan señores, su anhelo de alegría consistía en el degüello de absolutamente toda la oligarquía; imaginaban con sonrisa ríos de sangre, pero azul, para quedar como únicos pobladores de esta Bolivia en la cual no querían compartir ni convivir con nadie. De nueva cuenta y a su modo, deseaban ser puros, poseían el sueño de la homogeneidad.

A fuerza de homogeneidades, en los tiempos modernos también la Revolución de 1952 quería la suya, *invocaba a la construcción de un modelo mestizo homogéneo*, donde se borre el rastro de la heterogeneidad y se pierda la huella de la diversidad. Si bien la Revolución de abril sufría las críticas socializantes que se lanzaban por doquier, no cabe duda de que fue el hito social básico que reconstruyó a un país de alma señorial, que lo dibujó de otro modo. Al fin el indio pudo decir algo, por fin todos comenzaron a aprender el ejercicio electoral, de modo manipulado como siempre, pero usaron el sufragio; claro está, hasta que la bayoneta fue mejor razón que el escrutinio.

Pecaríamos de chatura y de ceguera al no reconocer las transformaciones positivas y progresivas que generó la Revolución de 1952; eso no nos obliga a hacer su apología para ocultar sus desaciertos. Pero no es en ninguno de esos campos donde queremos



ubicarnos. Trascendiendo esos planos, es algo más global a lo que pretendemos apuntar; no se olvide que la Revolución del 52 fue contemporánea a dos fenómenos globales-mundiales: por un lado, el intento occidental de homogeneización industrial modernizante y, por otro, el ensayo de la estandarización socialista que deseaba convertirnos a todos en bolcheviques o en chinos de Mao.

Y claro está que ese influjo de *igualación y de uniformización* impactó en la Bolivia reconstruida en abril y, por supuesto, que dejó su huella en el país; empero, sería excusa poco conveniente decir que una nación, hablamos de sus actores sociales, busca la homogeneidad exclusivamente porque esa es la moda mundial o porque esa es la “imposición” internacional. Nada de eso, también habían inclinaciones estandarizadoras en Bolivia: la revolución del MNR tenía su sello, las utopías socializantes poseían su signo particular y, claro está, que sin sacar la cabeza demasiado pervivían las intenciones uniformadoras de la oligarquía “cocacheada” en esa época.

Si la Revolución aumentó la policromía del país incorporando más actores sociales a la ensalada de colores, así lo atestiguaba la riqueza del color de sus murales, aunque no el casi realismo socialista y adusto de sus rostros, curiosamente no los quería e imaginaba como iguales y uniformes. *Una cosa es ser iguales como ciudadanos, esfera política que expresa el avance de una democracia representativa, pero otra distinta es que esa igualdad borre las identidades* que existen tras de una diversidad racial, regional, étnica, cultural, religiosa, de lengua, de costumbres, etc.

Por muy profunda que sea una revolución, y la de abril lo fue, no podía ni debía estandarizar todos esos niveles de vida de la sociedad; su antojo cepalino de industrialización homogénea de Bolivia y su impulso de uniformización de la cultura tras el modelo mestizo no podía ir sino al fracaso. La suerte de la historia boliviana es que la derrota práctica de la estandarización no vio correr muchos ríos de sangre, como sí sucedió en otras realidades del mundo, unas del ex campo socialista, otras del occidente europeo, u otras más lejanas y poco descifrables para nosotros como son las islámicas. Aunque es poco con-

suelo, pero lo es, Bolivia no sufrió el estallido de la violencia debido a que se le quiso imponer la homogeneidad; de todos modos, late el peligro de remezones sociales si, más bien, no se explicita y respeta la diversidad.

Siempre dentro de la lógica de la homogeneidad y, ante todo, de falta de respeto por la diversidad, también el país vivió otros antojos estandarizantes, ellos venían del lado obrerista-socializante que, con su discurso de revolución proletaria, soñaba ver a todos con atuendo y guardatojo de minero o quizás con overol de obrero, olvidando que la mayoría del país estaba en el campo, que habían indígenas, que existían clases medias, que no podían poner en el paredón justiciero a todo el empresariado y a los saldos de oligarquía. La hipótesis societal obrerista jamás reparó en la diversidad, *hasta parecía confundir socialismo con lo andino*, con los Andes; *les parecía que la revolución proletaria era colla*, es decir, que Beni, Pando, Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca no existían ¡vaya pequeño olvido!, ¿dónde entraban los cambas?, ¿sabían que habían matacos, chiriguanos, ayoreos y otros pueblos originarios? Claro que éstos no entraban en ninguna parte, no estaban en el manual de Constantinov, no figuraban en las obras completas de Lenin ni en las escogidas de Trotsky; tampoco Mao las explicitaba con claridad. Es decir, para ellos Bolivia no existía como diversidad, como mosaico cultural, regional, racial, étnico.

Pero, y este es un pero muy duro para el segmento de empresarios tradicionales, de esos que adjetivamente eran nominados como la *burguesía*, quienes tampoco admitían la diversidad; para ellos la pluralidad excluía a sus opositores, a los obreros y también a los indios. Curiosa conducta que excluía de su horizonte de aceptación a quienes eran y son base y mano de obra para su despliegue empresarial. Ese sector ni entendía a Schumpeter ni era universal en su valoración de culturas diversas, cuando más se entretenía con modelos franceses o, andando el tiempo, asimiló lo norteamericano, pero no la cultura profunda de los Estados Unidos, sino únicamente bebió la vulgaridad del *american way of life*.

Así pues, el país, por no respetar la diversidad, no observó la potencialidad que tienen sus actores sociales; en lugar de sujetos sociales creyó y entendió que todos estos eran adjetivos despectivos: burgués, cholo, indio, indígena, intelectual, camba, colla, chapaco, mataco, t'ara, k'ara, birlocha, cura, ateo; ¿acaso no todo esto, que era y es rica diversidad, no se convirtió en un conjunto de insultos, de negaciones, de reproches y de embate de un complejo contra otro?, ¿acaso no siempre unos no quisieron aceptar a los otros, buscando más bien negarlos?

Sin embargo, y a pesar de todas esas negaciones, nadie quedó puro, nada pudo construirse desde la homogeneidad, todo fue sumido e introducido dentro de la coctelera societal y fue molido por el "batán" social, dando lugar a mestizajes diversos, a productos combinados y a mezclas sorprendentes. No se olvide que ese camba "mata colla" que insulta al indio o al andino, en el fondo –y no muy lejano– es también un colla; recordemos que tras de cada colla, pacaño u orureño, está presente un camba en su historia. Tampoco perdamos de vista que, en el origen de un cruceño, el blanco-rosado de su piel no es sólo recuerdo de la España peninsular, sino que también es remembranza de chaqueño, moxeño, mataco, ayoreode o chiquitano.

Tampoco pongamos una nube de humo para no reconocer que el obrero, más que fenómeno de revolución industrial moderna, era y es resultado de un parto indígena, su aliento es tan campesino como industrial. Asimismo, abramos los ojos para observar que en el campo, su mixtura multicolor no es sólo pureza originaria; por el contrario, es también mezcla expresiva de la diversidad.

¿Se podría decir que cada núcleo urbano presenta como pobladores únicamente a los clásicos sujetos ciudadanos? Parece que esto no es cierto, los ayllus o la cultura del ayllu está regada en muchos paros urbanos como en El Alto de La Paz, en la hoyada pacaña, en la periferia cruceña, en las ciudades de Potosí, Oruro, Tarija, Sucre; es decir, por todo lado.

Asimismo, ¿el campo habrá quedado exento de recibir los mensajes, la simbología y costumbres urbanas? Nada más

lejano que eso, también el campesino, el poblador rural, ha recibido la influencia urbana. Achacachi, Viacha y Huatajata tienen la marca ciudadana de La Paz. Sacaba, Quillacollo, Cliza y Tarata viven en articulación cultural con Cochabamba. Tupiza y Villazón se conectan con muchos núcleos urbanos de Bolivia y hasta de la Argentina, ¿quién influye a quién? Aquí no busquemos el lado victorioso de la relación para no caer en error, y esto repitámoslo para todo el país donde se produce y reproduce ese matrimonio cultural.

Es tal vez por el lado de la cultura y, claro está, no por la vía del poder político, por donde se ha ido construyendo y explicitando la mezcla, es quizás por esa senda por donde se fue edificando la diversidad. Esa fineza de la multiculturalidad abrevó de todo lo diferente que posee el país, su resultado no ha sido sepultar a nadie, a pesar de que todos querían enterrar a todos; por el contrario, su producto fue la reproducción de múltiples culturas, pero embarazadas mutuamente, enlazadas la una por la otra.

¿Es que acaso tras de cada *k'ara*, tras de cada piel blanca, tras de cada *pituco* señorial no hay costumbres, lengua y hábitos que muestren una síntesis cultural? Por lo pronto, reparamos que algunos de sus insultos provienen del aymara, sus interjecciones de dolor: el "atatay", "achichiu" o, más allá de eso, el "alalau", "korurum", "lastaj", "kaj" no son precisamente la pureza del habla castellana. ¿Es que será mentira decir que la nostalgia por la patria de un empresario boliviano en Nueva York, de un oligarca en París, de un intelectual en Madrid no se explicita en una lágrima derramada por el dolor por la "llajta" ¿Será falso que los señores cochabambinos no deseen embarcarse rápidamente en *la* Lloyd para gozar *la* clima del valle?

Tampoco es deformar nada de la realidad recordar que esos socialistas revolucionarios bolivianos, los más de "buena familia", a la hora del llanto en el exilio no sólo cantaban la *Internacional*, ni decir que los más jóvenes se limitaran a repetir estrofas de Carlos Puebla y de Violeta Parra; al contrario, es preciso cerrar los ojos, hacer volar la imaginación y recordar

su nostalgia encendida al calor de sendos boleros de caballería impregnados de fuerte marcialidad germana, o de las clásicas cuecas, taquiraris o huayñitos, muchos de ellos cantados al unísono en un aymara o quechua que, a la hora de estar en Bolivia, esos revolucionarios no siempre apreciaban bien.

Si el poncho es multicolor, si el mercado –camba, valluno o colla– también lo es, hay que percibir que eso no sólo es tal en el mundo popular o en la fiesta del *preste*, ni en la vida del campo, también está presente en la vida cotidiana de cualquier persona, urbana o rural, oriental u occidental, de todo estrato social, formal o informal. No en vano, en cada estreno de casa, auto, ropa, puesto de trabajo o lo que sea, y en cada martes de Carnaval se *ch'alla* algo; el fervor por la Pachamama ya se escapó o migró también a la llanura, ya no es propiedad exclusiva de los Andes. Eso lo pueden atestiguar la *mamita* de Copacabana, la milagrosa Virgen de Urkupiña o la tradicional Virgen de Cotoca.

Es más, el *presterío*, en el pasado fenómeno exclusivo del cholaje pueblerino o del suburbio urbano, en especial andino, ahora se extiende a toda la República; no en vano el “camba-señorial” –y esto ya es una *contradictio in adjecto*– se siente molesto o invadido porque el “collerío” invade calles y plazas de Santa Cruz a los acordes de morenadas y caporales. Sin embargo, esa mueca de molestia no es otra cosa que inicio de una costumbre donde se explicita la interculturalidad. Pero simultáneamente, si los cambas sufren esos hechos, los collas del Bolívar, del Strongest o del San José ya se acostumbraron a que sus ídolos sean cambas, que se apelliden Peña, Melgar o Etcheverry.

Y todavía más, si el *presterío* como cultura popular, expresiva de algunos sectores del cholaje, era un acto *marginal* que debía vivir oculto en las “laderas” y en la periferia, hoy ya es un hecho perfectamente ciudadano, ya tomó calles y plazas de las principales ciudades del país. No en balde, la fiesta del Gran Poder no es sino la metáfora real del o de uno de los presteríos urbanos más grandes del país. Es aquí donde nuevos actores sociales, en especial la burguesía chola, dicen que sí existen y

no sólo desparraman cultura, sino que también hacen ostentación de su poder económico.

Si el Gran Poder es una testificación de interculturalidad, lo es más todavía el Carnaval de Oruro o las entradas folklóricas de los universitarios; si al primero asisten para bailar los cholos con plata, al segundo se dirigen los niños “bien” de la sociedad boliviana. Unos y otros, con sus diferencias, hacen lo mismo: testifican que culturalmente están mezclados; otro tanto hacen los universitarios que, aunque con traje alquilado y con menos despliegue de bandas, asimilan y crean cultura, lo hacen a su modo y con su lozanía juvenil. Unos y otros, todos a la vez, son católicos y paganos; con religiosidad y con todo su occidentalismo, veneran a la Pachamama, lo hacen en cada acto de ch’alla y de su respectiva libación.

Aunque parezca elemental decirlo, también la gastronomía es diversa, expresión de variedad cultural y regional: por suerte no hay plato nacional; *así como no se pudo construir el Estado nacional, no se pudo uniformar el paladar*. Como país somos majao, loco, plato paceño, rostro asado, queperí, ch’anka, habas pejtú, saice; en fin, somos muchas cosas más, pero siempre diversas. Sin embargo, el chuño transmigró a Santa Cruz; el plátano frito vive en La Paz; la chicha es bebida en Cochabamba, Santa Cruz, La Paz y en casi todo lado de nuestra geografía. Tampoco en la gastronomía hay pureza, al contrario, se impone la mezcla, no en vano la *choleada* no es un piropo al sexo femenino, sino un acto de concertación entre la cerveza y la Coca-Cola, o es también la expresión de cualquier mezcla.

Así pues, a pesar de que somos lo pluri-multi en escena, la mezcla en acción, la demostración del mestizaje más amplio, de raza, de región, de cultura, religión y de todo lo que se pueda combinar, sin embargo, como sociedad, como Estado y como poder político eso no ha sido plenamente admitido. Es más, todavía hay huellas en la conciencia de muchos, de vergüenza de su origen; hay un intento insistente de remitirse a la pureza para eludir el mestizaje real del cual somos una expresión verídica, insistimos, eso es tan válido para los proibéricos como

también para los indios, incluyendo a sus respectivos antropólogos y/o intelectuales orgánicos.

El reclamo de la existencia de raíz, racial, cultural, religiosa o de otra naturaleza no puede ser entendido únicamente como mensaje de aceptación de la arcaización, al contrario, debe ser tomado como el reclamo a la ubicación del fundamento sobre el cual opera el cambio. No puede haber modernización de la sociedad, del Estado, de la política y de la vida cotidiana si no se repara en el pasado, pero no por el deseo de amar a este último en un estado inmodificado e inmodificable, sino *por la intención de cambiar sin olvidar lo que se fue*. Justamente, el proceso de “cholificación” entendido como la dinámica de la mezcla y no comprendido de manera adjetival, aprehendido como el decurso de la “mestización”, es la testificación histórica del cambio producido en este país.

Pero en la hora de las mutaciones actuales, al instante de reclamar el avance como modernidad o, en su caso, como modernismo versus tradición, habrá que reparar que la sociedad no podrá avanzar hacia un solo camino, tendrá que hacerlo mezclando, “cholificando”, en suma, admitiendo la diversidad. También habrá necesidad de recordar que el lado positivo del posmodernismo, más allá de sus pecatas mayúsculas de escepticismo, radica en reconocer esa diversidad, el valor de la diferencia, lo rescatable de la construcción de identidades particulares que no busquen destruir al diferente, sino más bien que se dirijan a convivir en un mundo poblado por diversos.

*La Bolivia moderna no podrá construirse con exclusiones, por el contrario, deberá hacerlo incluyendo; el paradigma único de la economía no puede ni debe ser el del mercado, máxime si se sabe que éste convive con la economía de la solidaridad. Lo pluri de la economía consiste en aceptar que hay mercado, que existe Estado, y que pervive la lógica de la solidaridad y reciprocidad, pero sabiendo que ésta de manera alguna puede mantenerse en la vieja modalidad que le proveía el ayllu.*

*Lo multi de la sociedad boliviana no puede anclarse con quietud en la aceptación de que el picante surtido es la*



explicitación de la variedad, ni puede tranquilizarse con las mezclas musicales. Ese *multi* societal debe pasar a la política porque en casi 500 años la lógica del poder no ha admitido a los indios, a los indígenas, a los cholos, a los depauperados, a las polleras. El país ve con sonrisa que avanza la democracia, que se amplía la ciudadanización de los sujetos, pero esa sonrisa debe trocarse en molestia al constatar que todavía el mundo rural no es partícipe de esa democracia, eso obliga a que ésta avance al ámbito campesino para tener mayor representatividad. Pero esto no basta, lo pluri-multi de Bolivia exige que no sólo la lógica democrático-representativa sea oída, sino que también la lógica comunal tenga valor legal, de tal modo que su existencia real sea aparejada a su reconocimiento formal, tal que pueda imbricarse creativa e imaginativamente con la democracia representativa.

Es importante que el país hable un idioma común para comunicarse entre sí, pero eso no exime la necesidad cognoscitiva y democrática para que cada quien, cada grupo étnico, balbucee su primer alfabeto en su propia lengua de origen; toda la vida hemos sido plurilingües, pero nunca lo hemos admitido plenamente, así como tampoco hemos valorado la eficiencia del rendimiento educativo cuando las primeras letras emergen de la lengua nativa.

Resulta que la moda actual o que el modernismo imperante sugiere modelos de desarrollo sustentable donde se rescatan como variables claves a la ecología y al medio ambiente, esto parece ser un descubrimiento para los *karayanas*, pero olvidamos que la clave del mantenimiento de muchos ecosistemas en el país fue posible gracias al manejo de diversos pisos ecológicos. No se trata de hacer una oda y de construir una apología en favor de los pueblos originarios, más todavía, sabiendo que tienen elementos de “premodernidad” que conspiran contra un desarrollo “sano, aceptable, racional” (todo entre comillas porque nadie puede sugerir cuál es el modelo o paradigma correcto a seguir), sino a lo único que apuntamos es a no despreciarnos a nosotros mismos. Sin mirarnos el om-



bligo, debemos saber qué rescatar de nuestras culturas y qué cosas cambiar, pues en la vida todo es *joint venture*, desde el matrimonio hasta la política; de lo que se trata es de ubicar la mejor forma de articulación o asociación –cultural, tecnológica, política, etc.– para avanzar, *pero para avanzar todos y para todos*.

Lo pluri-multi no es sólo cultura, raza, religión, etnia, etc. También es *género*, lo real de la vida cotidiana es esfuerzo de hombre y mujer, pero la ley, el poder, la política reconocen sólo lo masculino y postergan lo femenino; obviamente, la viabilidad futura del país no puede basarse en esta negación del 50% de la población. Más todavía, Bolivia no puede ser “moderna”, contemporánea, si olvida al 80% de sus habitantes; por ello lo pluri-multi es también *generación*. Precisamos rebasar la sociedad que sólo cree en la “achachicracia”, que funciona en casi todos los estratos sociales y regiones, por ello es necesario abrir posibilidades para niños y jóvenes.

En fin, la sociedad no es estática, algo del mestizaje ha sido admitido, ya hay inicios de cholificación de la política, pues la pollera ha llegado al Parlamento; más todavía, hay indicios, no sabemos si demagógicos o no, que expresan que se comienza a mirar al indio y al cholo, no en vano hasta el Ficho se ocupa de trasladarlos a las páginas sociales.

Pero, y este pero es la clave, *un indio en la vicepresidencia o una chola en el Parlamento no hacen primavera*. Lo pluri-multi no debe ser un botón, requiere ser la expresión de la dominancia de la sociedad, precisa ser reconocimiento democrático del reino de la diversidad. Somos un país diverso, pero el poder y la política económica aún no lo han admitido; si persisten en no reconocerlo no llegaremos ni a la modernidad, ni a rescatar democráticamente la tradición y, lo que es peor, no lograremos nuestra futura viabilidad.

Que cada quien reafirme su identidad, que todos sepan que hay diversidad y que de ese modo el respeto mutuo y el derecho que poseen todos de existir sea la base para mirar con esperanza el porvenir. *Sabemos que este último no conducirá a mantener las fingidas y autoproclamadas purezas, antes bien, nos*

*mezclará cada vez más, nos "cholificará" de modo creciente; es decir, nos hará mestizos de un mundo contemporáneo, pero mestizos diversos, diferentes, pero mestizos asumidos, sin necesidad de ocultar nuestro pasado y sin la obligación de ser iguales u homogéneos.*

La Paz, 1993

# Burguesía chola y señorialismo conflictuado<sup>2</sup>

---

## Lo abigarrado hecho *ch'enko*<sup>3</sup> o la hora de mirar

Vivimos en una sociedad muy compleja, llena de prejuicios señoriales y de clase, en la cual nadie quiere admitir que hay cambios no deseados y no congruentes con su imagen ideal de sociedad y de futuro construida a partir del dogma. *Algunos no aceptan que el socialismo se haya esfumado, otros refunfunían al ver que los cholos toman las calles y hasta ingresan a los "clubes sociales" privados para la oligarquía.* Nadie admite lo real, pues todos se aferran a su "ideal".

Para unos todo se ha hundido o, más musicalmente, todo *se derrumbó*, así sienten o de ese modo se expresa mucha gente; se les cayeron sus seguridades de décadas, se les apagaron las pocas luces con las cuales miraban o habían creído ver la realidad. En otras latitudes, por ejemplo, en Berlín el muro prácticamente se les cayó de una vez por todas; en cambio aquí sufren

---

2 Prólogo al libro *Max Fernández: la política del silencio*, de Fernando Mayorga. Facultad de Economía, UMSS y FES-ILDIS, La Paz, 1991.

3 *Ch'enko*: lío, enredo, lo abigarrado hecho más heterogéneo. (Traducción libre).

un dolor más largo quienes soñaban con soviets o absolutizaban el rojo de la bandera, pues diariamente un ladrillo se les viene encima y lo que es peor, eso sucede hace varios años, la memoria más fresca diría que ello es perfectamente perceptible desde 1985.

Quienes poseen ese dolor dicen que hay 21.060 razones para creer que todo es neoliberal,<sup>4</sup> que definitivamente la sociedad ha involucionado a un conservadurismo exagerado. Todos ellos que pensaban en el rol protagónico del proletariado y campesinado; en fin, esos que palpitan por lo popular y que entendían que a los explotados y sectores populares les llegaría la hora de tomar el poder para construir la sociedad a su imagen y semejanza; todos o *casi todos ellos, hoy en día, quieren desmayar, huir, no ver nada de lo que existe en su alrededor porque eso los hiere e insulta*. Como si cerrar los ojos significaría negar que la realidad, tal cual es, existe y ésta es de algún modo una idea malévolamente que se pretende hacer creer al sujeto de izquierda, simplemente es un hecho fáctico que hay que tomar en consideración para no chocar con los molinos de viento.

Con qué lentes miraba la realidad cada grupo social, con qué ánimo la pretendía cambiar o consolidar, con qué visión se observaba lo concreto. Para decirlo de una vez y a la antigua, todo dependía “del cristal con que se mire”; *izquierda o derecha, sectores populares y conservadores, cada uno de ellos poseía su propio dogma*, efectivamente congelado y cristalizado. Es a partir de sus verdades dogmáticas, de la certeza en sí mismos y sin conceder un milímetro al otro, es con base en esas percepciones hieráticas como dibujaban el horizonte futuro de la sociedad.

*Cada quien se conformaba con su visión autosuficiente del mundo*; sus programas, sus idearios produjeron el sustitucionismo más flagrante de los actores vivientes que fueron sustituidos por los personajes de sus novelas míticas, pues no habían sujetos reales, sino historias ficticias en las cuales creer. Estábamos poblados de *apologías hechas por cuenta propia*, pues la oli-

---

4 21060 es el número de Decreto Supremo con el cual en agosto de 1985 se inicia la implementación de la Nueva Política Económica, cuya orientación básica es la credibilidad acentuada en el mercado.

garquía no dudaba de su sangre real, los empresarios no ponían en disputa su patriotismo ni su eficiencia, ni los militares su carácter democrático; por otro lado, los obreros se creían el actor único y mesiánico dotado de capacidad de transformar la sociedad y de generar la justicia; los campesinos e indígenas, sin alzar demasiado la voz, poseían la plena certeza de que tarde o temprano su cultura y su poder se regaría en toda Bolivia para que ésta se edifique de acuerdo a su imaginación.

Así pues, *dogmas de clase y complejos raciales alimentaron la vida boliviana*, imposibilitaron la comprensión de la necesidad del contacto, la complementación entre unos y otros. La clásica visión de imponer y no de comprender marcó el autoritarismo de cada grupo social, alejando la posibilidad de la construcción de valores y percepciones democráticas.

¿En qué quedaba la probabilidad de la intersubjetividad si la realidad no invitaba a la conversación o contacto entre los actores? Obviamente que no podía ir más allá del consabido diálogo entre sordos. Cada posible acercamiento al *otro*, es decir, entre los diversos grupos sociales, era aprehendido por cada uno de ellos desde la perspectiva o la lógica de la amenaza y de la fuerza, siempre con la oculta intención de hacer desaparecer al contrario para así consumir su modelo de puridad.

En un mundo dimensionado de esa manera parecían existir solamente los paradigmas virginales surgidos de los manuales y no así las realidades concretas, sin embargo, son estas últimas las que como siempre han avanzado y no los primeros, que se fueron desgastando en la medida en que lo concreto era cada vez más distante de los conceptos pertenecientes a los dogmas.

En el presente existen tantos cambios que no se precisaría una profunda revolución teórica para innovar el campo conceptual, *bastaría con describir qué sucede en el país para dar un salto cognoscitivo de significación*. Esto es, si actualmente el arma o bisturí del conocimiento sería simplemente abrir los ojos, aceptar y ordenar lo que se ve, sin negarse a admitirlo porque no corresponde al dogma o al interés particular de cada quien, se habrá avanzado trechos importantes en la construcción de

los rudimentos de una ciencia social puesta al servicio de la comprensión del país.

Lo que afirmamos de modo alguno quiere decir que eludamos la urgencia de realizar una tarea que signifique la profundización teórica en los diversos aspectos que conforman la realidad, no obstante, estamos persuadidos de que ni *siquiera* hemos arribado a las descripciones básicas que serían útiles para cualquier estudio riguroso. El prejuicio ideológico se impuso a una observación libre de los hechos y fenómenos que hoy matizan la realidad, empero, la mutación radical de esta última es un reto que impulsa a dejar atrás los preconceptos y empuja a tratar de ordenar y comprender qué está en frente nuestro.

Así pues, el reto inicial consiste en abrir los ojos y relatar lo que se ve, haciéndolo desprejuiciadamente; después, una tarea más rigurosa sería aquella que se dirija a explicar la trama interna de lo que se observa.

Para ser consecuentes con la intención de mirar, veamos qué dicen nuestros ojos. Por lo pronto confiesan que en La Paz y Santa Cruz hay dos alcaldes que representan a Unidad Cívica Solidaridad (UCS), partido político liderado por el industrial de la cerveza Max Fernández. ¿Qué ha sucedido? ¿Se habrá impuesto el “cholaje” a las oligarquías paceña y cruceña? ¿Se estarán atenuando las pulsaciones racistas?

*A diferencia del pasado cuando los “señores” y la oligarquía despreciaban a la tez morena, hoy la buscan para ofrecerse como diputados, senadores o concejales municipales,* cuando menos así nos lo confiesa la lectura de las listas parlamentarias o, en su caso, la correspondiente a los candidatos al municipio; obviamente, nos estamos refiriendo a Conciencia de Patria (CONDEPA) y UCS. ¿Habrá cambiado tanto la oligarquía y el señorialismo de este país como para que haya hecho posible juntar el agua y el aceite o simplemente estamos asistiendo al uso instrumental mutuo de unos y otros? Es decir, la oligarquía utilizando a los *k'hestis*<sup>5</sup>

---

5 Sucio, enhollinado, lleno de aceite de automotores. Así se bautizaba a los sectores populares en el pasado.

para perpetuarse como clase política; y la tez morena usando a los primeros para validarse en la política, pero simultáneamente para hacerles sentir el peso de su poder.

Será tan profundo el avance y flujo democrático de ideas y de actitudes que no debía sorprendernos que en 1989 sectores del bloque dominante, representados en Acción Democrática Nacionalista (ADN), junto con los grupos de la izquierda “bien” conjuntada en el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) hayan enamorado a CONDEPA para convertirse en gobierno. Por otra parte, ¿entre 1989 a 1991 avanzaría tanto la democracia y estará en desaparición la conducta señorial para que sean inteligibles los piropos políticos y el cortejo del mismo tipo que lanzan a Max Fernández y UCS tanto el MNR, el MIR y ADN por medio del Acuerdo Patriótico?

Qué ha sucedido para que las puertas de las embajadas se hayan abierto en sus recepciones a quienes son representantes del “cholaje”. Qué acontece para que la crónica social de la prensa ya no sea el lugar exclusivo del solaz narcisismo de la oligarquía.

Más allá de la utilización política, de los intentos y fines de instrumentalización que poseen la oligarquía y el bloque dominante para manejar en su favor la conexión con nuevos actores sociales y sus representaciones políticas que, por supuesto, no dejan de ser evidentes, *hay razones más profundas y poderosas que colocan como posibilidad la cooptación de las comentes nombradas*. En el marco actual de la democracia existente este fenómeno es posible, pero no lo era en el pasado, ya sea por la existencia de dictaduras o por la ausencia de fortaleza de esos sectores para convertirse en interlocutores políticos de las fuerzas ligadas a la oligarquía o grupos empresariales.

Empero, no es sólo la democratización de la política ni la ampliación del sistema político, ni en su caso la deslegitimación de este último; no son esas razones las que por sí mismas puedan explicar plenamente los hechos o sorpresas que hacen factible convertir en inteligibles los elementos que hoy causan azoro.

Por lo pronto, hay cholos en el Parlamento, no están en él como en los tiempos revolucionarios del MNR, en función de *barzolas*, lo están más bien como *honorables*. ¿Qué estará sucediendo en estos años cuando –a diferencia del pasado en el que se tenía cierto desprecio por la diablada, morenada, sayas u otros ritmos folklóricos– los jóvenes y señoritas “bien” de las capas medias y de los grupos acomodados sueñan con ser –o al menos parecer– caporales o morenos?

¿Qué fenómenos suceden en la sociedad boliviana que empujan a los *endogenistas* a remitirse a los valores andinos y costumbres profundas precoloniales de nuestro pueblo, pero simultáneamente, qué los impulsa a bailar o promover el *rap* para legitimarse ante la juventud popular? ¿Qué acontece también con los “mercado-extremistas” de alma neoliberal, con los que apuntan al mercado mundial, sean gonyes, ronys o también altos funcionarios del Ejecutivo –desde su cúpula– para que deban bailar o “entrar” sagradamente en el Carnaval de Oruro, en el Gran Poder o en Urkupiña? No importa si lo hacen de prestes, diablos, morenos o caporales para no quedar huérfanos, o de *llameros* solitarios en un sistema político donde es cada vez más importante la decisión electoral plasmada en el voto del ciudadano.

No hay duda de que el *abigarrado* zavaletiano para explicar una sociedad compleja como la nuestra estaba bien encaminado, pero requiere ser ampliado porque debe remitirse ahora a una heterogeneidad más vasta, expresión de múltiples cruzamientos, pues la sola presencia de naciones distintas, pueblos originarios, religiones diversas, culturas contrapuestas, códigos contradictorios, urbanización e industrialización trunca, descampesinización y recampesinización juntas; en fin, todo eso complica las lecturas lineales de los fenómenos sociopolíticos.

Justamente por lo anterior no creemos en el reduccionismo de la explicación anclada exclusivamente en la instrumentalización política –que sí *existe como fenómeno práctico*, pero junto a múltiples dimensiones analíticas– como el *único marco conceptual para convertir* en inteligible la realidad actual. *Tras de lo que*



*estamos viviendo se está expresando una combinación histórica de entrecruzamientos políticos, étnicos, sociales y culturales que, curiosamente, son más perceptibles que en las épocas culminantes de la Revolución nacional de 1952.*

Constatamos que no hay pureza indígena del ayllu o de la comunidad originaria, tampoco la confirmación del sueño *azul* del señorialismo; está lejos de ser la cristalización del paradigma de homogeneidad mestiza que pretendía construir la Revolución de 1952. Así pues, estamos ante un barullo social, bolivianamente frente a un *ch'enko* social-cultural que es producto de la dinámica concreta de las heterogeneidades que se cruzan e interinfluencian en Bolivia.

La perplejidad de la verificación de esas “extrañas” combinaciones pone en vilo a todo el mundo que portaba modelos de sociedad ya elaborados. En cambio, hay otros más desprevenidos –quizás por su juventud– que la captan con mayor naturalidad, por ejemplo, los jóvenes de El Alto de la Paz o de muchos lugares del país, a pesar de los prejuicios con que se los señala, no se complican demasiado la vida al amar simultáneamente a los Kjarkas, los Prisioneros, Sting o a los representantes del rock más *heavy*.

No en vano la cultura se hizo más *chicha* –polivalente, entremezclada, de diferentes signos– tal que en los Climax se puede hallar sabor a todo. Quizás el señorialismo se haya teñido con algo del color del cholaje; tal vez algunos cholos se miren más como señores, no es raro que ciertos empresarios deseen ser prestes de fiesta de pueblo, es posible que los obreros tengan más alma campesina, es probable que muchos indígenas deseen ser empresarios, también hay de aquellos que se miran en París o varios que se admiten más a sí mismos en Miami. Así de heterogénea o aún más abigarrada es esta Bolivia que durante varios lustros pretendió ser leída sólo con lente de la oposición entre proletarios y burgueses.

No se crea que estas mixturas son únicamente un fenómeno que abarca al ámbito colla. En La Paz o Cochabamba es visible y evidente que indígenas, campesinos, cholos o cómo

damente los “informales” se han apoderado de buena parte de la geografía de esas ciudades, han desplazado o hicieron huir a barrios más alejados a la vieja oligarquía; las van tomando pacíficamente con los anillos y los lazos de su economía y cultura. Así nos lo confiesa la fiesta del Gran Poder en La Paz.

Fenómenos, por los menos, parecidos discurren en Santa Cruz, ciudad que, a pesar del celo de la oligarquía lugareña, ha sido copada por aymaras, quechuas y cholos. No sólo sus poros económicos están saturados por lo colla, también sucede así con su cultura. El subconsciente del cambia actual mezcla más códigos, alberga el temor a la exclusión, pero simultáneamente y como acto inconsciente revalora su cultura matriz, matrimoniándola con su nuevo hábitat.

No en balde una tarea cada vez más intensa de los cruceños que ven a Santa Cruz con ojos de largo plazo es descubrir quiénes son, preguntarse por su identidad. Eso que la oligarquía oriental denominó con buen grado de molestia como el *avasallamiento* colla los ha hecho reparar inconscientemente en sus ancestros. Resulta que ya no basta la asimilación a lo español para aclarar su identidad, ahora, queriéndolo o no, están obligados a *mirar también* a los chiriguanos, maticos, guaraníes, ayoreos u otros pueblos nativos. Y, por supuesto, ese origen remoto hoy precisa ser articulado con lo nuevo que tiene más matices aymaras y quechuas del cholaje.

Las combinaciones que observamos no son únicamente de raza, cultura, música, clase, el resultado de las mezclas no sólo alcanza a esas dimensiones, se extiende también al terreno de lo político. ¿Se habría imaginado la oligarquía cruceña tener un Alcalde que sea en alguna medida representante del cholaje de occidente, mezcla de andino y valluno? ¿Habrá internalizado y deglutido el hecho de admitir que Max Fernández, como expresión de la burguesía chola, ya está presente en la alta política oriental, a despecho de las ideas de Gabriel René Moreno? Quizás los mestizos, los cambas, no se sorprendan; pero quienes aún se catalogan como herederos de los “señores” no deben estar muy cómodos.

## Burguesía chola, populismo y nueva derecha

El proceso de la Revolución de 1952, entre los muchos objetivos que poseía, *se había fijado a sí mismo la tarea de crear una burguesía nacional* que sea la guardiana y protagónica del desarrollo nacional y de la industrialización perseguida por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). La apuesta emenerrista era clara: usar al Estado como una suerte de motor de impulso para generar la clase que le faltaba a la revolución democrático-burguesa operada en abril de 1952, esta idea no parecía ser muy alocada, cuando menos poseía algunos anclajes referenciales que eran fundamentales.

Por un lado, la historia de la construcción del capitalismo había demostrado que muchas revoluciones democráticas tuvieron éxito en la utilización del aparato estatal para cultivar y hacer germinar a su propia clase burguesa. Por otro, el duro embate dado contra la oligarquía minero-feudal y la derrota de los *barones* del estaño convertía en una necesidad la redefinición de un nuevo bloque dominante cuyo eje debería ser una burguesía nacional capaz de industrializar al país, de crear y ampliar el mercado interno con la incorporación de todos aquellos que, social y geográficamente, habían sido marginados durante toda la historia boliviana.

Pasadas cuatro décadas de efectuadas aquellas hipótesis, la realidad da testimonios contradictorios sobre las previsiones emitidas, pues confiesa que en lugar de crearse una enjundiosa burguesía nacional de carácter industrial, *lo que emergió como típico de la clase empresarial boliviana fue una extendida burguesía comercial* que posee también algunas extensiones hacia el plano bancario-financiero. Es decir, que la Revolución nacional no sólo que no generó empresarios de alma eficiente ligados a la producción, sino que dio lugar o impulsó la emergencia de su antítesis, esto es, de grupos comerciales, especulativos que formaron su peculio básicamente comprando y vendiendo para el Estado, pero curiosamente haciéndolo con recursos de este último.

En Bolivia, desde muy atrás en su historia no dejaron de existir centralmente dos hipótesis sociales sobre el desarrollo futuro del país, ellas hasta ahora están presentes en la conciencia de los sujetos. Nos referimos a las apuestas andina y oriental, la primera otorgó siempre credibilidad a la construcción de una nación minera occidental ligada al comercio mundial de minerales; la segunda poseía en mente más bien la edificación de una Bolivia agroindustrial con base en la explotación de los recursos naturales del oriente.

Al margen de esas dos propuestas macrosociales discurrió otra de carácter más pragmático, la misma que radicaba en la idea de ocuparse básicamente de las labores de intermediación comercial que, al fin y al cabo, era la costumbre que habían adquirido los núcleos dominantes al tomar para sí la función de agentes circulatorios de los barones del estaño.

A contrapelo de esas hipótesis del subconsciente de los grupos oligárquicos –a veces seguidas tímidamente por otros sectores sociales– y más allá de las costumbres económico-comerciales de los círculos dominantes, la Revolución de 1952 se dirigió fundamentalmente a impulsar un proyecto de industrialización enfilado a la cobertura de las necesidades del mercado interno, con base en la creación de un nuevo actor social: la burguesía nacional-industrial que se convertiría en el sujeto protagónico.

Sin embargo, la historia discurre por donde quiere, ya lo dijimos, la Revolución produjo una capa empresarial comercial. Pero junto a esta última generó –a pesar de la nacionalización de las minas y operando en contra de ésta– una burguesía minera (en principio llamada minería mediana) que *curiosamente es también una de las hijas típicas de la Revolución nacional*. Sin apelar al sarcasmo, claro está, que la economía gonista o ronista no deja de ser un resultado de la Revolución, tanto unos como otros son los efectos no deseados, pero reales, de abril de 1952. Por otra parte, el Estado y el populismo son los que, en buena medida, cultivaron también la emergencia de la burguesía agropecuaria del oriente.

Vale decir que, sin quererlo ni buscarlo conscientemente, el 52 ratificó, en la medida de la pequeñez de la economía boliviana, las hipótesis sociales y los hechos fácticos que ya existían desde antaño en la sociedad; empero, esto simultáneamente significó el fracaso de su propio proyecto industrializador.

No obstante, más allá de los resultados ya citados es posible advertir el surgimiento de otros efectos no deseados en el plano económico y social, los mismos que, sin embargo, tendrían más congruencia con el proyecto de mestizaje –por lo menos cultural– que buscaba el MNR. En efecto, el proceso de ampliación del mercado interno generado por la Revolución permitió agitar, primero, los “espíritus animales” de muchos sectores criollos que ya desde el pasado hacían del comercio una forma de vida, estos grupos más la incorporación de otros, permitida por la democratización de abril, dibujaron un tablero económico en el cual se descubría con mayor nitidez que el cholaje se iba ocupando de muchas labores de la intermediación comercial.

Primero fueron copando la comercialización interna de productos, luego articularon esta última con el control provincial del transporte de pasajeros, posteriormente incluyeron el control del comercio de contrabando. El incremento de la escala de sus operaciones les permitió convertirse en parte gravitante del transporte pesado de mercancías y del transporte de larga distancia de pasajeros; por supuesto que también bajó su tutela quedó una porción importante del transporte urbano.

Estas fueron quizás las actividades donde se fue procesando su fortaleza inicial, en ellas experimentaron sus capacidades y destrezas. Es también en ese núcleo económico en el cual ensayaron una modalidad de acumulación que, a ojos vista, era totalmente diferente a la correspondiente a los grupos empresariales de carácter oligárquico. Veamos en qué radican algunas de esas diferencias:

En primera instancia, no fueron sujetos privilegiados de la política económica estatal, vale decir que no *nacieron ni se desarrollaron al amparo ni bajo la protección del Estado*. Segundo,

su ombligo acumulativo o la *orientación de su reproducción ampliada estuvo dirigido hacia la internidad de la economía boliviana*, por tanto, no se asimilaron a la lógica del impulso de la fuga de capitales que es la que caracterizó a la burguesía comercial, minera y agropecuaria. Tercero, *no privilegiaron el consumo suntuario* como sucedió con los empresarios oligárquicos, cuando más, se permitieron el dispendio en sus actos rituales de celebración religiosa: *ch'allas*, bautizos, casamientos y, ante todo, presteríos.

Así pues, para un grupo de esa naturaleza no fue muy difícil extender sus actividades –así sucede en los últimos tiempos– hacia el sector de la construcción y la esfera industrial dirigida al mercado interno como también a la exportación de mercancías.

A este instante cabe preguntarse *si la cúspide de estos grupos empresariales de tez morena podrían ser entendidos o no como una fracción de la burguesía*. La respuesta parecería complicada si nos atenemos a los prejuicios culturales, raciales e ideológicos existentes en Bolivia, no se olvide que para la oligarquía el indio era sinónimo de pobre y el cholo lo era de bruto; la propia sociología o las “letras” bolivianas amasaron esos prejuicios, de modo que les resultaba difícil admitir o teorizar lo que en la realidad ya existía, vale decir, *aceptar la presencia de una burguesía chola en el país*.<sup>6</sup>

Si bien la Revolución no creó su burguesía nacional y tampoco, a pesar de su intención, destruyó al señorialismo ni aplacó la fuerte constitución oligárquica de la sociedad boliviana, empero, demostró sin quererlo que algunos grupos sociales por medio de su acumulación económica podían hacer realidad *el tránsito o transmutación del cholaje al estatuto de burguesía*, sin necesidad de adquirir la calidad de “señores” de alma y tez oligárquica. Esa es la sorpresa que le deparó a la sociología boliviana la emergencia de la *burguesía chola*.

Esta fracción de la sociedad que intencionalmente la denominó con el nombre complejo de *burguesía chola*, a pesar de

---

6 Ver Carlos Toranzo; Mario Arrieta, *Nueva derecha y desproletarización en Bolivia*, ILDIS, UNITAS, 1989.

ser clase empresarial casi nunca tuvo representación en el poder político, como tampoco fue tomada en cuenta para la definición de la política económica, pues no tuvo apoyo ni impulso expreso para su desarrollo. Podríamos decir que *aunque alcanzó la estatura económica de burguesía, sin embargo, la oligarquía –tanto de derecha como de izquierda– junto al conjunto del bloque dominante la trató exclusivamente como chola, expresando así su ausencia de modernidad.*

Por otra parte, cuando hablamos de burguesía chola no nos estamos refiriendo únicamente a una fracción de la clase capitalista desde la perspectiva sectorial, estamos hablando más bien de un núcleo humano que combina muchas actividades y que posee diversos códigos de definición de su identidad. Tras de la categoría que explanamos hay una mezcla abigarrada de datos económicos, étnicos, culturales y de diversa índole que no se podrían comprender con el solo apelativo de burguesía; son más bien la historia de heterogeneidad, la interculturalidad, la combinatoria de diferentes razas y economías, las que auxilian a convertir en inteligible a la burguesía chola. Por tanto, la categoría clase, utilizada de manera lineal como normalmente se lo ha hecho, no sirve para retratar un fenómeno tan rico como el que describimos.

La crisis económica y política desatada con mayor intensidad a partir de 1982 condujo a insistir en el manejo liviano de las categorías economía informal y/o sector informal urbano, tanto que lo que aquí hemos descrito como burguesía chola podía ser introducida en esa amplia bolsa conceptual, en la que era lícito mezclar fracciones burguesas, microempresarios, comerciantes minoristas, etc. Creemos que tras de esa denominada “informalidad” se deben escarbar sus diversos componentes y elementos, cada uno de ellos quizás muestre historias constitutivas diferentes que son, precisamente, las que darían la riqueza de ubicar lo nuevo, pero entendiendo su historia de conformación. Ese ejercicio tendría que efectuarse tanto para la burguesía chola como para el conglomerado social que existe tras CONDEPA.



Junto a la idea de informalidad y con igual profusión se ha desplegado también el concepto de nuevos actores sociales, se habla de movimientos ecologistas, juventud, mujeres, regiones, juntas vecinales, pueblos originarios, etc. Pero hay poca tinta derramada en torno a lo que podría ser la burguesía chola, es decir, con referencia a los empresarios de tez morena y el conglomerado social que se mira a sí mismo como la encarnación de un futuro industrial y de un próspero empresario. No se olvide que para retratar a un grupo social no basta describir qué datos lo caracterizan, algo vital para comprenderlo a plenitud es conocer qué busca, qué sueña ser en el futuro. Y claro está, muchos de los sujetos *a quienes pasamos revista no sólo son, en los hechos, el cholaje empresarial, sino que además se miran en el espejo triunfal de Max Fernández, esperanzados con la idea de imitarlo.*

Justamente por los hechos que acabamos de detallar, creemos que también la apelación a populismo o neopopulismo para entender a la burguesía chola significa acudir a una referencia demasiado vaga como extensa, máxime si se asimilan como iguales a las bases sociales que existen tras de UCS y CONDEPA. Una cosa es hablar de empresarios cholos y otra distinta de campesinos migrantes, de pobres urbanos, de peones de albañilería, de comerciantes minoristas, de empleadas domésticas, de artesanos depauperados que, si bien no dejarían de soñar en Max Fernández, pero sin embargo tienen como referencia más inmediata a CONDEPA.

No basta la existencia de datos de clientelismo, de autoritarismo del jefe o de un marcado caudillismo, para derivar en la definición de populismo respecto de la burguesía chola o de lo que exista en derredor de Max Fernández como representante o no de este último grupo social. Todos los datos que dimos servirían también para definir a otros grupos sociales que se representan por medio de los partidos políticos tradicionales. Por otra parte, el concepto de populismo precisa ser reelaborado para entender o no su pertinencia para comprender fenómenos sociales y políticos que discurren en contextos en los cuales se ha derrumbado el intervencionismo estatal y se ha precipitado el



Estado benefactor que, como modelo general, reparaba jerárquicamente en el mercado interno y no necesariamente en la primacía de la articulación con el mercado internacional.

Si algunos con mucho ritmo tarareaban que “la vida te da sorpresas”, debemos admitir que la realidad boliviana es una testificación de ello, pues de manera paradójica más que populismo quizás en la burguesía chola hallemos elementos que denoten más modernidad de la que prejuiciosamente se le pretendería otorgar. Vayamos al detalle.

La implementación de la Nueva Política Económica entre 1985 y 1989 permitió verificar un fenómeno de la máxima importancia al interior del bloque dominante —en este caso prefiero no hablar únicamente de clase burguesa—, aludo al surgimiento, nacimiento o convalidación de la presencia de dos sectores o fracciones muy diferenciadas en el seno de aquél. Una de ellas de carácter modernizante, aparentemente más respetuosa de la democracia, creyente del discurso y de la práctica del darwinismo del mercado, esto es, inclinada a aceptar los rigores de la eficiencia, de la transparencia y del incremento de productividad. Es esta fracción la que gobernó o la que estuvo más cerca del poder durante el gobierno del MNR (1985-1989).<sup>7</sup>

La otra se trata del grupo de poder o del estrato empresarial que caracterizó a la mayoría de la historia boliviana, hablamos de capas empresariales poco adictas a aceptar los retos del mercado, temerosas respecto a la posibilidad de modernización, huidizas ante los desafíos de la productividad y eficiencia, marcadas más nítidamente que las primeras con los signos del clientelismo y del prebendalismo que son datos que abrazan a la casi totalidad del empresariado y de los partidos políticos. En el plano de la hipótesis y con la certeza de que la simplificación es todavía grande, es esta segunda fracción la que arribó al poder en 1989, expresando que los sectores modernizantes eran minúsculos y que aún no habían desarrollado fortaleza histórica, salvo en la coyuntura 1985-1989.

---

7 Carlos Toranzo; Mario Arrieta, *op. cit.*

Exclusivamente para fines clasificatorios acudimos, en su momento, a referirnos a la nueva y vieja derecha para dar cuenta, ante todo, de los fenómenos que iban surgiendo o se desarrollaban al interior del bloque dominante. Era nítido que la nueva derecha tomaba la apuesta de la modernidad, de la productividad y eficiencia, además era la que se sentía inclinada a aceptar el alejamiento de los favores de un ya cansado intervencionismo estatal; estas conductas no pueden ser juzgadas de modo absoluto, sólo tienen razón de existir en comparación con los hábitos o costumbres históricas de ineficiencia y clientelismo que pretendían seguir perpetuando los grupos ubicados en el otro plano, en la vieja derecha. Esta explicación tiene demasiada importancia para no caer en la apología de fenómenos fugaces que existieron no como norma durante el periodo 1985-1989, pues la fuerza de la inercia de la historia señalaba como fundamentales las pulsaciones clientelares, prebendalistas y no productivistas del bloque dominante.

En un contexto dibujado de ese modo, la burguesía chola se presentaba como portadora de algunas conductas que demostraban su falta de temor por el darwinismo de mercado, su ausencia de miedo ante los retos de la eficiencia, productividad y de la necesidad de exportar. Así entonces y tomando en cuenta los elementos que nos sirvieron para discriminar las fracciones del bloque dominante no es nada pecaminoso repetir que *“la tez morena también puede ser nueva derecha”*.

Con base en los mismos elementos analíticos también se podría lanzar la hipótesis que expresa que *la burguesía chola, en cuanto a su cercanía a la eficiencia y productividad y por su adhesión a los rigores del mercado, está más cerca de la nueva derecha y/o del gonismo y, por supuesto, se encuentra más alejada del banzerismo o del mirismo*. Empero, este es un raciocinio que tiene un fuerte sustento económico y, como sabemos, todavía en Bolivia la economía no ha logrado vencer los prejuicios sociales y étnicos que caracterizan a una sociedad oligárquica y señorial, de modo que entre la burguesía chola y la nueva derecha del bloque dominante sigue existiendo un muro que, hasta ahora, parece insalvable.

No obstante, si bien hay una barrera cultural, racial y étnica entre la burguesía chola y el bloque dominante, simultáneamente *el pragmatismo de la política, convertido en el uso oficial de los partidos políticos, podría hacer posible cualquier alianza coyuntural de tipo instrumental entre representaciones de la vieja o nueva derecha con la burguesía chola*, más en concreto, con las figuras políticas que surgen como su representación y, claro está, esto no se agota con Max Fernández.

De todas formas queda un resultado nítido, algunos de los nuevos actores sociales van buscando sus propias representaciones políticas, así acontece con CONDEPA y UCS, que parecería estar más cercana a los sueños de la burguesía chola, *aunque no se haya constituido ex profeso para representar los intereses de este grupo social*. De todas formas, estas nuevas organizaciones no son de modo alguno la expresión política pura y casta de los sectores tradicionales del bloque dominante, al contrario, son interlocutoras de este último con quien discuten o concertan la posibilidad de manejo de algunas parcelas del poder, fenómeno que en el pasado era casi imposible.

Lo importante y paradójico de estas nuevas representaciones políticas es que juegan un rol aparentemente dual. Por un lado, se sostiene que son la expresión de la ausencia de legitimidad del sistema político y del descreimiento de la democracia, aseveración que no deja de ser evidente. Pero por otro, no hay duda de que su participación en la política, siguiendo las reglas de juego del sistema democrático, *sirve para consolidar la democracia y posee como resultado la ampliación del sistema político*.

Es más, esas nuevas organizaciones han permitido disminuir la atomización de la sociedad resultante de las crisis, pues lograron rearticular núcleos colectivos de discusión de existencia y sobrevivencia. Tal vez lo que desapareció como sindicato se reagrupó como región, grupo femenino, vecinal y también como UCS y CONDEPA. Sin la necesidad de lanzar apologías en favor de nadie, *es bueno reconocer que los nuevos actores sociales, al rearticularse de esta forma, pusieron un tapón a la violencia social o cuando menos crearon un espacio para que esta*

*última se posponga y*, de este modo, todavía se garantiza la gobernabilidad de la democracia.

Ojalá que los prejuicios que aún perviven en Bolivia y las suspicacias que son norma de la conducta cotidiana no se interpongan ante la invitación de leer este texto de manera libre, para así visualizar que la heterogeneidad boliviana bien vale la pena rescatarla a la manera *zavaletiana*, es decir, enfatizando lo abigarrado, pero añadiendo que este último se ha convertido en un verdadero *ch'enko* social, digno de un análisis más profundo.

Sirva este ejercicio de intento de pensar una de las aristas de la Bolivia heterogénea para prologar un libro de calidad que, además y de yapa, tiene como autor a un amigo, Fernando Mayorga.

La Paz, 19 de noviembre de 1991

# Burguesía chola y trigo limpio coaligados

---

## **Dos modernidades juntas**

No hay duda de que ningún grupo social es homogéneo en su conformación, igual sucede con los partidos y con cualquier organización y/o institución, es decir, que es la heterogeneidad quien reina en la realidad.

Con base en ese aserto se podría decir que los grupos empresariales (no decimos la clase capitalista por no pecar de generalización exagerada) tienen sus capas modernas, así como sus sectores más conservadores; las primeras, por lo menos en parte se adscribieron al gonismo, el saldo –quizás dominante– prefirió seguir su vida con más cercanía hacia el Acuerdo Patriótico y con ADN en particular.

Los sectores modernizantes de la burguesía o del empresariado formaron junto al gonismo lo que en su momento se denominó la “nueva derecha” boliviana, en tanto que la dominancia del empresariado quedó atrapada dentro de la tradición de la vieja derecha, es decir, de aquella fracción del bloque dominante que no admitía el darwinismo del mercado y que prefería marcar su vida con base en el apoyo o subsidio estatal, a pesar de usar un discurso liberal.

Es aquel gonismo el que, a su vez, se convirtió en la parte modernizante del MNR y es justamente esa tendencia (por no decir fracción) la que articuló su conexión con la expresión también moderna del katarismo expresada en la figura de Víctor Hugo Cárdenas. Sin llegar a simplificar el análisis y sin deseo de expresar conceptos apologéticos, se podría aventurar la hipótesis que señala que dos modernidades, ambas hijas de la Revolución de 1952 (cada cual a su modo y con contenido social distinto) se articularon en el binomio que ganó las elecciones de junio de 1993.

A su turno, la modernidad de Cárdenas se diferencia de las expresiones kataristas donde el retorno al ayllu es la clave del mundo o se distancia también de aquellos katarismos ligados al sindicalismo revolucionario donde la meta es la revolución. Quiere decir que el katarismo de Cárdenas piensa más bien en la inclusión y no en la exclusión y marginalización del mundo rural, lo cual implica la consumación de un pacto de doble vía: a) aceptación de la democracia representativa por parte del campesinado y del mundo rural, b) en justa contraparte, respuesta positiva de la democracia representativa para aceptar los códigos rurales y la lógica comunal del poder y de su representación.

Es decir, el contenido de la modernidad katarista consiste en la búsqueda de la construcción de una sociedad diversa, pluri-multi, donde haya aceptación y respeto para cada uno de los actores sociales, cultura, lenguas, etnias, razas y costumbres existentes en Bolivia. Esa modernidad se articuló con la modernidad gonista que vive dentro del MNR.

### **Qué buscaba la población con su voto**

No quepa duda de que la población votó por el cambio, por incorporar una dimensión social al ajuste estructural y, claro está, por desterrar la corrupción.

De modo más global, los diversos actores sociales votaron por la inclusión, quiérase o no, con duda o sin ella, vo-

taron en favor del sistema y no por la subversión, no por la revolución ni por una destrucción del sistema que no parece ser viable para nadie, antes bien, sufragaron con la intención de ser partícipes de esta democracia, así sucedió con el mundo rural que por la vía de los diversos katarismos dijo sí a la democracia, al igual que muchos sindicalistas que, a pesar de su historia radical, participaron en la democracia del sufragio.

Dada esa búsqueda de la población, cualquier partido que ingresaba a la elección debía haber transmitido esas imágenes perseguidas por los ciudadanos; mas allá de si las ofertas electorales sean posibles de cumplirse o no, la ciudadanía eligió y optó por el binomio Sánchez de Lozada-Cárdenas. La clase política, en especial la ubicada en el oficialismo y en algún bando opositor, dudó por un instante, recordó con nostalgia el “triple empate”, deseó su reedición en 1993, pero acabó admitiendo que eso era imposible técnicamente (recuérdese la mayoría del MNR en el Senado) y que tampoco lo era desde la óptica de la legitimidad. Así pues, muy pronto supimos que Sánchez de Lozada era el virtual Presidente electo.

Empero, si muy pronto se conoció quién sería Presidente, también de modo inmediato se comenzó a percibir cuáles eran las coaliciones más difíciles de conformar –de modo intencionado no decimos qué coaliciones eran imposibles de formar, pues la historia política contemporánea nos enseñó que nada es imposible en materia de sumar fuerzas para gobernar–; las articulaciones más complicadas de armar eran las referidas a tomar como componentes de la coalición a los partidos del Acuerdo Patriótico y no por falta de voluntad política de alguno de éstos. Recuérdese que alguna dirigencia mirista mostró su disposición a cogobernar y que, por otro lado, no pocos empresarios hacían esfuerzos para que el aliado sea ADN. Así pues, insistimos que no era la ausencia de voluntad de algunos partidos del AP, sino simplemente el cálculo de costos políticos que habría implicado esa alianza para los ganadores de la elección.

Si la población votó por el cambio y por eliminar la corrupción, la nueva coalición no podía incorporar a ADN y MIR, que daban señales contrarias a lo buscado por la gente, empero, no era la legalidad constitucional la que eliminaba esa posibilidad; la traba estaba en otro espacio: en la legitimidad y en la imagen de inclusión social por las cuales sufragó el ciudadano. Acudir a los partidos del Acuerdo Patriótico habría significado perder inmediatamente la legitimidad que ganaron a la hora del voto y además no hubiese tenido la bondad de incorporar al poder a los nuevos actores sociales (burguesía chola, migrantes, comerciantes minoristas, albañiles, domésticas, en fin, informales pobres) para los cuales no tenía mensaje audible el Acuerdo Patriótico.

Así pues, las cartas estaban marcadas, el espacio de negociación debía moverse en las orillas de CONDEPA, UCS y el MBL. Dada la demarcación de este tablero de negociación, quedaba claro que nadie, ni los posibles electos ni aquellos que quedarían fuera de la futura coalición, debería rasgarse las vestiduras por el hecho de entrar a cogobernar o por quedar fuera del gobierno. Esto es más cierto aún si se sabe que algunas de esas fuerzas, antes del día de las elecciones, ya estaban dispuestas a cogobernar y que otras llegaron a la misma certeza a partir de los resultados electorales del 6 de junio.

## **A los indios debían sumarse los cholos para gobernar**

Para llegar victoriosos a la elección de 1993 muchos partidos repararon que no podían olvidar lo rural, el mundo campesino, los pueblos indígenas y/o los pueblos originarios; cada organización política, a su modo, captó que el mundo discutía la temática étnica y cultural; los “500 años de encontronazo” servían para refrescar la memoria en ese sentido, también lo hacía a su manera el nombramiento de Rigoberta Menchú como Premio Nóbel. En el horizonte nacional, partido que no hubiera leído bien la



trascendencia de la Marcha por el Territorio y la Dignidad significaba que no había entendido lo que sucedía en el país.

Los resultados prácticos de la elección describen sin apasionamiento a quién se ubicó mejor en esa temática y, por tanto, el binomio triunfador ganó una votación rural que siempre le era esquivada al MNR; así pues, existe claridad al detectar que el mensaje de la candidatura de Víctor Hugo Cárdenas se inscribió dentro de la visión de inclusión social perseguida por el mundo rural y, claro está, se asoció al criterio de viabilidad que norma el voto campesino.

Este elemento de viabilidad es crucial en la conducta electoral del campo, pues normalmente el campesinado vota a ganador, lo hace así aun cuando en los frentes victoriosos no se sienta bien representado; es por esa razón que ningún katarismo aislado, como fórmula única, puede imponerse a la hora del sufragio, pues la presentación de candidaturas “puras” exclusivamente kataristas o, en su caso, ligadas a la izquierda radical transmiten al campesinado la imagen de marginalización cuando, en realidad, el mundo rural lo que busca es su inclusión social para no quedarse, como siempre, alejados del poder.

El ámbito rural, en especial el esquivo campo paceño, descubrió en Cárdenas esa viabilidad e inclusión social que buscaba, por ello buena parte de su voto se inclinó hacia esa orilla; pero hay más, un dato de conducta usual del voto campesino es el marcado por la “otredad”, pues normalmente el campesino ha votado por alguien distinto a él mismo porque quizás en su propia figura no descubría la viabilidad o sentía temor del alejamiento del poder.

En cambio, en junio de 1993 pudo escoger por sí mismo, por su faz campesina, pero simultáneamente votar por alguien distinto, en efecto, al elegir la vía de Cárdenas se miraba en su propia figura, pero al apoyar a Sánchez de Lozada elegía a alguien distinto, para ellos, más cercano al poder. El propio Cárdenas para el mundo rural no deja de ser dos cosas, primero, es su propia expresión; pero a la vez es algo diferente, pues se convierte en la manifestación del indio letrado.

## **El mundo mestizo y el cholaje como árbitro y definidor del poder**

La situación preelectoral y el dibujo previo de coaliciones antes de la realización de las elecciones generales mostraba dos posibles frentes: por un lado, la probable coalición Acuerdo Patriótico-UCS; por otro, el bloque MNR-MRTKL con CONDEPA y MBL. Pasadas las elecciones, estas previsiones no se demostraron como totalmente correctas, sin embargo, hay algo más profundo que esa posible corrección o error en la conformación de posibles bloques de gobierno y justamente a ello nos referiremos.

En la hipótesis AP-UCS, el elemento interesante, en términos de nuevos actores sociales y su representación política, por supuesto que era el partido de Max Fernández. Si bien UCS y su jefe no pueden ser entendidos como la expresión orgánica o el partido exclusivo de la burguesía chola, sin embargo, tras ellos está presente ese actor social que es el mestizo adinerado, el cholaje con plata, o de manera sintética, la burguesía chola; es precisamente este sector social, antes no escuchado y hasta despreciado, el que era tomado en consideración para conformar bloques de gobierno y/o definir la titularidad del poder.

Aunque la soberbia señorial y oligárquica del país es demasiado grande, a pesar del desprecio del empresariado tradicional por la burguesía chola, sin dejar de lado el desaire y risa despreciativa emitida contra Max Fernández en el Foro de los Empresarios Privados, quedaba claro que todos los partidos necesitaban de UCS y de Max Fernández. Así pues, había llegado la hora en la cual la burguesía chola era crucial para definir la titularidad del poder, esto ya lo habían comprendido hace algún tiempo algunos componentes de la oligarquía boliviana, los cuales se incorporaron con cierto sigilo y con un sentido instrumental a las filas de la Unidad Cívica Solidaridad.

En otro campo, CONDEPA ya tenía más historia que UCS, era un partido más consolidado que había contribuido a fortalecer el sistema político democrático incorporando a la democracia a nuevos actores sociales y, por tanto, jugando un papel

central en la tarea de alejar la violencia social y evitar la senderización de la política boliviana. En 1989 CONDEPA jugó un papel destacado en la generación de gobernabilidad al hacer viable la elección de Jaime Paz como Presidente de la República y también cumplió el rol de ampliar la democracia al participar en los pactos del 5 de febrero de 1991 y del 9 de julio de 1992.

En el caso de la hipótesis MNR-MRTKL aliados con CONDEPA y MBL, de nueva cuenta el mundo mestizo aparecía como actor (o actores) básico de una coalición que ayude a definir la titularidad del poder. Empero, aunque CONDEPA y UCS dan la impresión de ser parecidos, metafóricamente hablando, por el color de piel, por la tez morena que representan o por la parecida referencia al dato étnico cultural, sin embargo, poseen elementos de diferenciación.

Por una parte, si en UCS se sienten representados los sectores mestizos adinerados o aquellos cuyo sueño o paradigma es la conversión en burguesía chola, por otra, en CONDEPA se sienten identificados grupos mestizos predominantemente de economía precaria, hablamos de migrantes recientes, gremiales, albañiles, comerciantes minoristas, artesanos poco exitosos, empleadas domésticas, además de otros grupos de ese mismo perfil. Así pues, aunque mestizas ambas bases sociales representadas por UCS y CONDEPA, ellas tienen un punto de demarcación que es el peculio económico y el sueño de querer ser otros, empresarios exitosos a la usanza de Max Fernández, para quienes se sienten más inclinados a UCS.

Aunque representación del mestizo pobre o del cholaje no adinerado, CONDEPA tuvo la capacidad de convertir a ese actor social en uno de los probables árbitros y definidores de la titularidad del poder. Quiérase o no, este es un dato fundamental de la vida política boliviana, pues ese actor (o actores) social representado en CONDEPA –como organización y partido político de esos grupos de “marginales”– fue tomado en consideración para la conformación de una probable coalición gubernamental. Y más importante aún, no se pensó en CONDEPA como carta de gobierno por un acto de desprendimiento

paternal de otras fuerzas políticas, sino simplemente porque ese partido era fuerte y poseía un elevado electorado.

Así pues, el saldo de las hipótesis preelectorales demuestra que a los indios debían sumarse los cholos, pobres o ricos, para poder gobernar, y éste es un triunfo político de esos actores sociales y de la propia democracia boliviana.

### **La coalición de gobierno: burguesía chola y trigo limpio coaligados**

La conformación de la coalición de gobierno con seguridad que tuvo muchos episodios, a nosotros nos interesa destacar algunos de ellos. Por un lado y primero que nada, estuvo precedida por un acto de alguna arrogancia de los triunfadores, en especial del MNR, que entendía que toda la victoria era un parto exclusivamente suyo como partido, olvidando el aporte de Víctor Hugo Cárdenas, descuidando que mucha gente que no simpatiza con el MNR sufragó con el criterio de voto útil para evitar otro "triple empate" o que otros votaron con conciencia independiente, prefiriendo a Goni y no al MNR; y que no pocos, sin adherirse a ese partido votaron por ese binomio no por estar cautivados por el MNR, sino más bien por rechazar al Acuerdo Patriótico debido a las pecadas cometidas por éste en función de gobierno.

Otro episodio, que no necesariamente es cronológicamente posterior al que ya detallamos, se refiere a ese sentimiento de triunfo que se apoderó de algunos posibles aliados del MNR, MRTKL, en especial de CONDEPA y del MBL, pues alguna parte de la militancia y de la dirigencia de esos partidos comenzó a pensar en cuotas de poder excesivas para consolidar un futuro y probable cogobierno. Sin guiarnos por la voz del MNR y sin seguir las declaraciones oficiales de dichas organizaciones, lo cierto es que se desató un estado de ánimo en CONDEPA, y de modo más pronunciado en el MBL, que los hacía sentirse los victoriosos y por ese hecho obligados internamente a pedir cuotas excesivas de poder respecto del caudal de votos que poseían, cuando menos así lo sugiere la dirigencia del MNR.

Quizás esa percepción sea una de las razones que haya entorpecido la consolidación de un probable frente de gobierno diferente al que hoy tenemos o, cuando menos, evitó una distribución de poder distinta a la que hasta ahora se dibuja. De todos modos, creemos que hay argumentos más poderosos para explicar la elección –por parte del MNR– de UCS y del MBL para formar gobierno.

Otro capítulo de formación de la coalición gobernante tiene que ver con los posibles raciocinios del MNR. Quizás la temática de la gobernabilidad política no era la que más dificultad creaba debido a que ella podía ser lograda con cualquier aliado político. Por otro lado, la legitimidad era un espacio más dificultoso, para este efecto el MBL no era un incordio como tampoco sucedía de ese modo con CONDEPA; la duda en este espacio de reflexión consistía en UCS, no por el partido mismo, sino por los cuestionamientos respecto al peculio de su jefe. Así pues, el camino analítico debía desplazarse al territorio de la gobernabilidad económica y las probables cooptaciones políticas futuras.

El nudo del plan de gobierno del MNR-MRTKL era y es el Plan de Todos, su oferta electoral giró fundamentalmente en torno a ese programa; de alguna manera, los aspectos centrales del mismo se convertían en innegociables, por tanto, la fórmula ganadora debía dirigirse a quienes hagan más sintonía con el Plan de Todos o tenía que pensar en aquellos que podían entorpecer menos su programa de gobierno. Si bien CONDEPA y su programa no son la absoluta y plena antítesis del Plan de Todos, y menos aún lo serían si había disposición de ese partido para cogobernar, de todos modos se abría un espacio duro de negociaciones y de compatibilización entre el Plan de Todos y el modelo endógeno. El MNR, tal vez previendo dificultades y problemas en ese diálogo, prefirió el camino de la puridad o inviolabilidad del Plan de Todos, por esa vía comenzó a desestimar como aliado a CONDEPA.

Sin embargo, hay otra explicación adicional para esa negativa, ella tiene que ver con la administración o *management* de un programa de gobierno, en este caso el Plan de Todos; este

espacio de cavilación tiene que ver con la gobernabilidad económica o manejo coherente del poder en la esfera del Ejecutivo.

Detallemos más la idea vertida, hasta hoy se ha discutido mucho la problemática de la gobernabilidad política, en especial después del trauma sufrido durante la Unidad Democrática y Popular, UDP (1982-1985); esta problemática se refiere a la necesidad de contar con sintonía y no con entorpecimientos en la relación entre Poder Ejecutivo y Legislativo.

En cambio, la temática de la gobernabilidad económica se remite básicamente a la esfera del Poder Ejecutivo y se articula con el requisito de poseer una administración racional y eficiente para hacer un buen gobierno. En este espacio prevalece la necesidad de administrar con coherencia el Estado y eso, por supuesto, exige "cuotear" lo menos posible el poder. Desde otra perspectiva, precisa una lógica de mando única, principios iguales entre los representantes del Presidente, es decir, entre los ministerios y ministros, de tal manera que no se generen feudalizaciones ministeriales. Y más todavía, invita a que cada repartición pública, ministerio, corporación de desarrollo u otra instancia gubernamental tenga lógica y mando únicos, para así evitar entorpecimientos internos y feudalizaciones intraministeriales (por ejemplo, lógicas opuestas y disputas ministros, subsecretarios) que traben el funcionamiento del aparato estatal.

Así pues, juzgando a partir de estos parámetros y de las probables exigencias excesivas de CONDEPA, el MNR decidió evitar la compañía de ese partido como el aliado para cogobernar.

Por tanto, quedaba claro que el MNR-MRTKL debían elegir la vía de UCS, pues la conexión con este partido no significaba choque de programas ni puesta en discusión del Plan de Todos, si algo permitía en principio UCS era no problematizar el programa del MNR, pues es evidente que el partido de Max Fernández nunca logró una plena definición programática, es decir, que no llegó a dibujar y definir un programa donde quede clara su visión de país y lo que deseaba efectuar como programa de gobierno.

Es cierto que UCS a pocos días de las elecciones presentó un programa de gobierno (Plan Solidaridad), pero también es evidente que ese documento no fue internalizado por su jefe, su dirigencia y menos aún por sus simpatizantes y adherentes; podría decirse que UCS cumplió con el ritual de hacer un programa de gobierno vía la suma conexas e inconexas de muchos documentos, pero ese programa no era un instrumento crucial ni central para definir la vida e identidad de UCS. El MNR y la población conocían muy bien esto, por ello el programa ucesista no tendría capacidad alguna de alterar el Plan de Todos.

Por otro lado, UCS y Max Fernández conocían bien su exclusión social,<sup>8</sup> su incapacidad para ser admitidos plenamente por los sectores dominantes y además tenían la certeza de la dificultad de su futuro como partido en caso de no llegar a un cogobierno. Más todavía, guardaban en su intimidad la carta de revancha contra CONDEPA por el hecho de que ésta, durante la campaña electoral, había puesto en duda la transparencia de la fortuna de Max Fernández. Todo esto lo sabía UCS; ese conocimiento lo impulsaba a admitir un contacto con el MNR para coger gobernar sin tener exigencias tan elevadas como las que poseían otros partidos.

Pero si todos esos datos los barajaba UCS, por supuesto que los analizaba dos veces el MNR, es más, desde esta perspectiva el partido ganador de las elecciones sentía la necesidad de inclinarse por un pacto cuyo costo en términos de gobernabilidad económica, de "cuotas" o reparto de poder sea más económico y ponga en menos entredicho la futura administración de poder. En efecto, el MNR se inclinó por la solución más barata en términos de cesión de poder, por ello pactó con UCS.

De todos modos, no es sólo el análisis del presente el que probablemente hizo que el MNR opte por UCS, también podrían haber ideas prospectivas que se encaminen por los siguientes

---

8 Al respecto, ver los artículos de Fernando Mayorga publicados en La Razón, junio de 1993.

carriles: usualmente la dirigencia ucesista ha sido volátil y ha tendido a cambiar de bando, eso ha sucedido con muchos de sus concejales electos en diversos departamentos, esa conducta podría permitir postular la hipótesis referida a la creencia del MNR en la posibilidad de cooptar a parte de la bancada parlamentaria de UCS.

Pero más importante que eso es el fenómeno que indica que la base social a la cual interpela el MNR es casi la misma a la cual se remite UCS, por tanto, en el campo hipotético más fundamental encontramos que el MNR se sentiría dispuesto a cooptar o ganar a esa base social que da su voto en favor de Max Fernández. Este camino es mucho más fácil que el intento de cooptación de los actores sociales que construyen su identidad en torno a CONDEPA y cuya fidelidad está entregada al “compadre” Carlos Palenque. De todos modos, la viabilidad o no del cumplimiento de esa hipótesis tiene que ver con lo que haga o deje de hacer desde el gobierno el nuevo régimen.

### *La coalición con Max Fernández obligaba al ingreso del MBL*

Es cierto que al incluir a UCS en la coalición de gobierno del MNR se daba la imagen de inclusión social y además el MNR cedía poco poder; pero no todo era benéfico y armónico, pues perdía algo de legitimidad. Aclaremos esto último, no se olvide que dentro de la simbología de la población que sufragó estaba su repudio a la corrupción y, claro está, que el ciudadano está dispuesto a mostrar una mueca de incomodidad si intuye, presume o advierte que el futuro gobierno no estará plenamente dispuesto a combatir a la corrupción y a dar señales para hacerlo.

Si sobre UCS y la burguesía chola no hay sombras de duda, en cambio, sobre su jefe sí las hay, la larga campaña electoral en su contra se encargó de construir esa imagen dubitativa de la población respecto al origen de su fortuna. Empero y simultáneamente, es cierto que nadie ha probado casi nada en su contra, pero lanzada la acusación, ha quedado como un hecho



objetivo el prejuicio popular y social sobre las fuentes de su peculio; es ese hecho el que construye una expectativa de duda sobre los términos de su acuerdo con UCS. En suma y de manera popular, parte de la población no deja de pensar si no habrá “gato encerrado” en esa alianza, de tal manera que el futuro gobierno se sienta obligado a callar u ocultar algún dato oscuro, si lo hubiera, respecto al origen de la fortuna de Max Fernández.

De nueva cuenta, esto lo conocía y procesaba muy bien el partido ganador de las elecciones; para el inicio de su gestión tal vez no deseaba generar las sombras de la duda, por ello, en audiencia con el deseo de la población que votó, precisaba introducir una imagen ética y de lucha contra la corrupción, lo cual pasaba por incorporar al MBL en la coalición de gobierno. De todos modos, la inclusión de este partido no se explica exclusivamente por la presencia de Max Fernández en el cogobierno, este hecho sólo convierte en necesidad más urgente esa petición al MBL para incorporarse al gobierno. De modo más que general y profundo, el MBL había ganado su imagen de partido necesario para un futuro gobierno, tanto por el perfil ético que había impreso a sus acciones como por la imagen de lucha contra la pobreza que creó a lo largo de sus últimos años de su vida.

Es con base en el conocimiento de todos esos datos que el MNR realizó el esfuerzo de conexión con el MBL, sin embargo, lo hizo después de tener ya firmado un pacto con UCS y además pasada la euforia emebelista que creía poder pactar en mejores condiciones y accediendo a una cuota de poder que no equivalía a su caudal electoral.

Por el lado del MBL, la puerta estaba abierta para la coalición, en rigor eso sucedía desde antes de la elección, pues dicho partido había prometido a sus electores “ser gobierno”, lo cual implicaba alianza con Sánchez de Lozada, pues de manera enfática habían rechazado cualquier pacto con el Acuerdo Patriótico; la esperanza del MBL era ganar una alta votación para así convertirse en elemento clave de una coalición, cosa que no sucedió. Su apenas 5% de electorado lo devolvió a la realidad, lo que significaba roturar insistentemente el camino

de la alianza con el MNR-MRTKL y, lo que era más grave, hacerlo en una situación desmejorada, pues el MNR ya había pactado con UCS, hecho por el cual el MBL estaba obligado a bajar sus exigencias o peticiones y debía aceptar una parcela menor de poder respecto a la que ansiaban algunos de sus militantes o simpatizantes.

En términos programáticos habían puentes tendidos a una relación con el MNR, pues el MBL planteaba como centro de negociación la lucha contra la pobreza y el enfrentamiento contra la corrupción, además de la participación social; ninguno de esos postulados contravenía el nudo de la propuesta programática del MNR-MRTKL, así pues, en términos de programas no habían grandes barreras que saltar, mucho más sabiendo que la mayoría de los partidos políticos se ha desplazado al centro político y posee ofertas electorales parecidas.

Si el MNR mostraba necesidad de dialogar con el MBL, para este último el cogobierno o su participación en el futuro gobierno era una condición para subsistir como partido, pues no se olvide que toda izquierda que no demuestra viabilidad en los tiempos actuales es abandonada por el electorado y, en un sistema político donde la titularidad del poder se define por la vía del voto, no hay excusa para alejarse del electorado.

Es más, inclusive ese pequeño 5% de votos logrado tiene su explicación en la viabilidad de acercarse al poder, de ser gobierno, que ofrecía el MBL en su campaña; alguna proporción de esos sufragios no dejaba de ser un voto indirecto en favor del gonismo. Más todavía, los nuevos cuadros, los recientes simpatizantes de esa organización se volcaban hacia ella con la sed de viabilidad y con la inquietud de llegar al poder, así pues, este nuevo contingente de personas nuevas en el MBL no tenía por qué sufrir cuatro años en la oposición; su destino era ir a otra organización o, en especial, ser cooptados por el nuevo poder.

El electorado que favoreció al MBL tampoco tenía por qué mostrar fidelidad a un partido que no demostraba la garra de ser viable, a una organización que no podría haber hecho cosas concretas y claras para superar la pobreza y para realizarlo

con base en la participación social. El dilema era claro: su posible extinción o abrir la hipótesis de ser fieles con su programa, pero desde el gobierno.

Empero, el sí a la coalición exigía romper la visión confesional de oposición que poseía el MBL, implicaba “tragar sapos” para convivir con un Max Fernández respecto al cual mantenían dudas; más grave aún significaba el reto de convivir con indios, con el cholaje y con “mañudos” de la política. Y tan importante como todo eso, exigía un examen de conciencia para saber si podían asumir el reto de gobernar con eficiencia y transparencia, cargando los costos que debe llevar sobre sus espaldas el nuevo gobierno, sin pensar exclusivamente en los beneficios que podría implicar su incorporación gobierno.<sup>9</sup> A la par, significaba someterse al juicio crítico de sus adversarios de siempre, es decir, del MIR, que no pierde oportunidad de atacar al MBL y de calificarlo de inviable.

En fin, esas y muchas razones, problemas e inhibiciones debían ser discutidas por el MBL para su incorporación; quizás no hayan tenido tiempo de hacerlo, pero el resultado ya lo conocemos: la futura coalición de gobierno nos muestra a la burguesía chola y el trigo limpio coaligados, no sabemos por cuánto tiempo y con cuánta consistencia, pero esa es la verdad hasta ahora.

## Hipótesis optimistas y pesimistas

El marco social abierto por la democracia en estos últimos años halla su síntesis en la etapa preelectoral, en la conformación de binomios presidenciales y vicepresidenciales, en el resultado de la elección de junio, en la constitución de la nueva coalición de gobierno y en la preparación de frentes de oposición que permiten hacer una lectura hipotética o prospectiva sobre el futuro. Hay demasiadas hipótesis por formular, hay

---

9 Sobre esta temática, ver *Presencia y La Razón*, entrevistas a Jorge Lazarte, junio de 1993.

infinidad de apuestas por realizar, nosotros nos limitaremos a jugar con dos: una optimista; la otra pesimista. Todas las demás las encargamos al lector.

### **Hipótesis optimista: muchas modernidades juntas, ¿habrá en construcción un proyecto nacional?**

Ya se ha dicho que en el binomio MNR-MRTKL no dejan de haber dos modernidades juntas, por un lado el gonismo y por otro la expresión más moderna del katarismo plasmada en Víctor Hugo Cárdenas.<sup>10</sup> En efecto, dentro del MNR su corriente más cercana a los tiempos modernos es el gonismo y dentro de ésta sus capas más progresistas son las que poseen mayor cercanía a la democracia y a los retos sociales que exige el país. Es esta fracción la que ve con buenos ojos la articulación con el katarismo de Cárdenas y es la que, de alguna manera, percibe la necesidad de vías progresistas.

Por otro lado, al frente de gobierno se une UCS –no se sabe por cuánto tiempo, dado el carácter imprevisible y autoritario de su líder, Max Fernández–, es decir, una expresión de la burguesía chola, la misma que desde la perspectiva económica, insisto, únicamente desde la óptica productiva y económica, no deja de tener un hálito de modernidad, pues no teme al darwinismo de mercado, dado que está dispuesta a competir en el mercado, tanto interno como externo, con base en la eficiencia y productividad y, lo que es más importante, sin recibir el clásico subsidio y soporte estatal que fue la clave para engendrar a la burguesía o a los sectores empresariales tradicionales que existen en el país. No se olvide que la burguesía chola se hizo a pulso, incluso en contra del Estado, que normalmente se ocupó de poner piedras en el camino transitado por ese grupo social.

Así pues, esa modernidad, también empresarial como la gonia, se incorpora al gobierno, ella no necesariamente tiene su

---

10 Respecto al rol de Víctor Hugo Cárdenas, ver artículos de Rafael Archondo, *La Razón*, junio de 1993.

expresión orgánica en UCS, así como tampoco tiene por qué ser identificada únicamente con Max Fernández, quien, a pesar de ser símbolo de esas capas sociales, simultáneamente no deja de ser un obstáculo para su crecimiento y desarrollo orgánico.

Por otro lado, en la corriente ganadora y en el futuro gobierno se inscribe, a despecho de los nostálgicos del socialismo, el MBL que, quiéranlo o no, con o sin aceptación de la vieja izquierda, es el saldo más modernizante de esa corriente política, la cual ahora ha asumido el reto de transformar su discurso político en acción, pero desde el gobierno. El tránsito de una posición confesional a otra donde se exige a sí misma viabilidad y demostración de su capacidad para convertir en actos su discurso no hay duda de que es una muestra de su interés por articularse con otras modernidades que discurren en el país.

Así pues, siempre desde la lectura de la hipótesis optimista, no dejan de percibirse articulaciones entre elementos de la modernidad política y social bolivianas que podrían apuntar hacia la constitución de un proyecto nacional en el cual la exigencia sería la convalidación de la diversidad y la ratificación de lo pluri-multi, tanto en el gobierno como en la oposición. Por lo pronto, en la orilla gubernamental se va dibujando una conexión entre empresarios –oligárquicos y cholos– clases medias, indios y cholos diversos, lo cual es una testificación de la diversidad del país.

Empero, la idea de la posible configuración de un proyecto nacional no tiene por qué ser remitida únicamente al frente de gobierno, el cual puede consolidarse o disolverse, sino que también debe observar a la oposición o a las oposiciones (para no unificarlas de manera mecánica), pues ellas, para lograr viabilidad futura, están obligadas a modernizarse y democratizarse, lo cual entre otras cosas exige que articulen un discurso y además que desplieguen acciones concretas para acercarse al mundo rural, al ámbito mestizo o del cholaje.

En suma, no dejan de haber posibilidades para que desde el gobierno –sea cual fuese la coalición que lo conforme– y desde la oposición se genere la necesidad de pensar y actuar en

favor de quienes siempre fueron olvidados por el poder, es decir, se advierte la posibilidad de que el país se asuma como lo que es: una realidad diversa, pluri-multi, donde todos merecen respeto y donde todos deben estar representados.

### **Hipótesis optimista: muchas modernidades, pero también caducidades juntas, ¿Este gobierno será igual a los demás?**

Tras del MNR no sólo hay modernidad, también hay muchas o demasiadas obsolescencias juntas. Para comenzar, no todo su segmento empresarial es modernizante, al contrario, la mayoría de él le teme al mercado y a la competencia, además huye de la productividad; existe una alta proporción de empresarios que ven al Estado como la fuente de su fortuna, hay muchos currículos del MNR que avalan este aserto y, lo que es peor, esa fortuna no siempre fue amasada en condiciones de transparencia. Es poco probable que quienes poseen esos hábitos los olviden por arte de magia.

Por otra parte, si una cosa es el gonismo, otra es el partido (MNR), éste más bien y predominantemente está marcado por el clientelismo, por una añeja costumbre de manejo de la manobra política, por una sed exagerada de poder y de manejo de la cosa pública en beneficio propio; a la par, está signado por la falta de grandeza para aceptar el mérito del otro, y la capacidad para reconocer el rédito político que generan los independientes y el propio Víctor Hugo Cárdenas.

En la orilla del gonismo no todo es rosa y democracia, buena parte de su alta tecnocracia es especialista en el manejo de la función pública y en el control de las variables macroeconómicas, pero todavía no ha llegado a poseer un verdadero *feeling* social y un sentimiento veraz de preocupación por los pobres para solucionar sus problemas. Más aún, parte del gonismo todavía conserva el tradicional señorialismo y comportamiento oligárquico, razón por la que todavía no asimila la diversidad y sintió mucha molestia al ver que un indio era el acompañante de Sánchez de Lozada.

En la orilla de UCS lo premoderno es lo dominante, todavía no es un partido, es más bien la extensión de una empresa a la política. Su rasgo dominante es el caudillismo, el asistencialismo y el autoritarismo de su jefe; si la gobernabilidad requiere reglas claras y durabilidad, la conducta de Fernández no abona en ese sentido, pues su sello es la impredecibilidad, él es la sustantivación de lo impredecible y de aquello que no se somete al cálculo racional.

Si tras ese líder hay la presencia y demostración de la productividad y competitividad, simultáneamente hay la percepción social de la oscuridad y la habrá hasta que no se transparente la fuente de sus recursos. Es este callo el que duele a Fernández y es seguramente por esa herida por donde habrá grandes conflictos con el MBL, con el gobierno, con muchas instituciones y con la sociedad.

El MBL también tiene sus problemas, algunos de sus militantes expresaron demasiada sed de poder, casi recordando su origen mirista, lo cual no deja de preocupar; una parte limitante de su acción se refiere a que toma como *leit motiv* o razón de existir a su enfrentamiento con el MIR. Si bien el MBL creó un discurso para lo diverso e incorporó a algunos actores populares, todavía no demostró en su conducta más íntima su convicción de convertirse en popular, como dirían algunos, aún no sintió la urgencia de "cholificarse"; debido a todo ello tiene un camino difícil de construcción de su relación con los indios y el cholaje que estarán en el poder. Por otra parte, queda pendiente la demostración de que puede y sabe gobernar, pero sin arrepentimientos a medio camino, como sucedió en la época de la UDP.

Por el lado del katarismo existe la posibilidad de que Cárdenas sea cooptado y seducido por el gonismo, por tanto, que pierda su identidad, de tal modo que quede como un símbolo efímero de la plasmación real de la diversidad, razón por la cual invitaría al desmayo del mundo rural que depositó demasiada confianza en él. Si el katarismo y Cárdenas persisten con las inhibiciones que hasta hoy poseen, si no demuestran ser más ejecutivos para amasar y dirigir la simpatía que reciben, no po-

drán ser efectivos en la plasmación de la diversidad real y, por tanto, no rebasarán la estatura de símbolo a la cual llegaron.

En el campo de la oposición también hay probabilidad de una reconstrucción que no esté guiada por la democratización y modernización de los partidos, así como por la falta de credibilidad en los nuevos actores sociales. Los partidos del Acuerdo Patriótico pueden refundarse sin oír el mensaje de lo rural y del mundo mestizo, de ser así, su reconstitución no abonará el camino de transformación social en el país. Por su lado, si CONDEPA no se moderniza tampoco contribuirá demasiado a la profundización de la democracia ni a convertir en más viables a los actores sociales que representa.

En suma, si se convalidan todos los elementos de esta hipótesis negativa, está claro que no habrá en el horizonte la posibilidad de construir un proyecto nacional enjundioso, por lo cual estaremos aburridamente ante un gobierno más.

Finalmente, conectando optimismo y pesimismo, hay demasiadas razones que permiten mantener viva una esperanza; a la par, hay múltiples datos que conducen a creer que se puede generar una frustración más. Pero un buen gobierno y una excelente oposición podrían alejar esa frustración.

La Paz, 1993