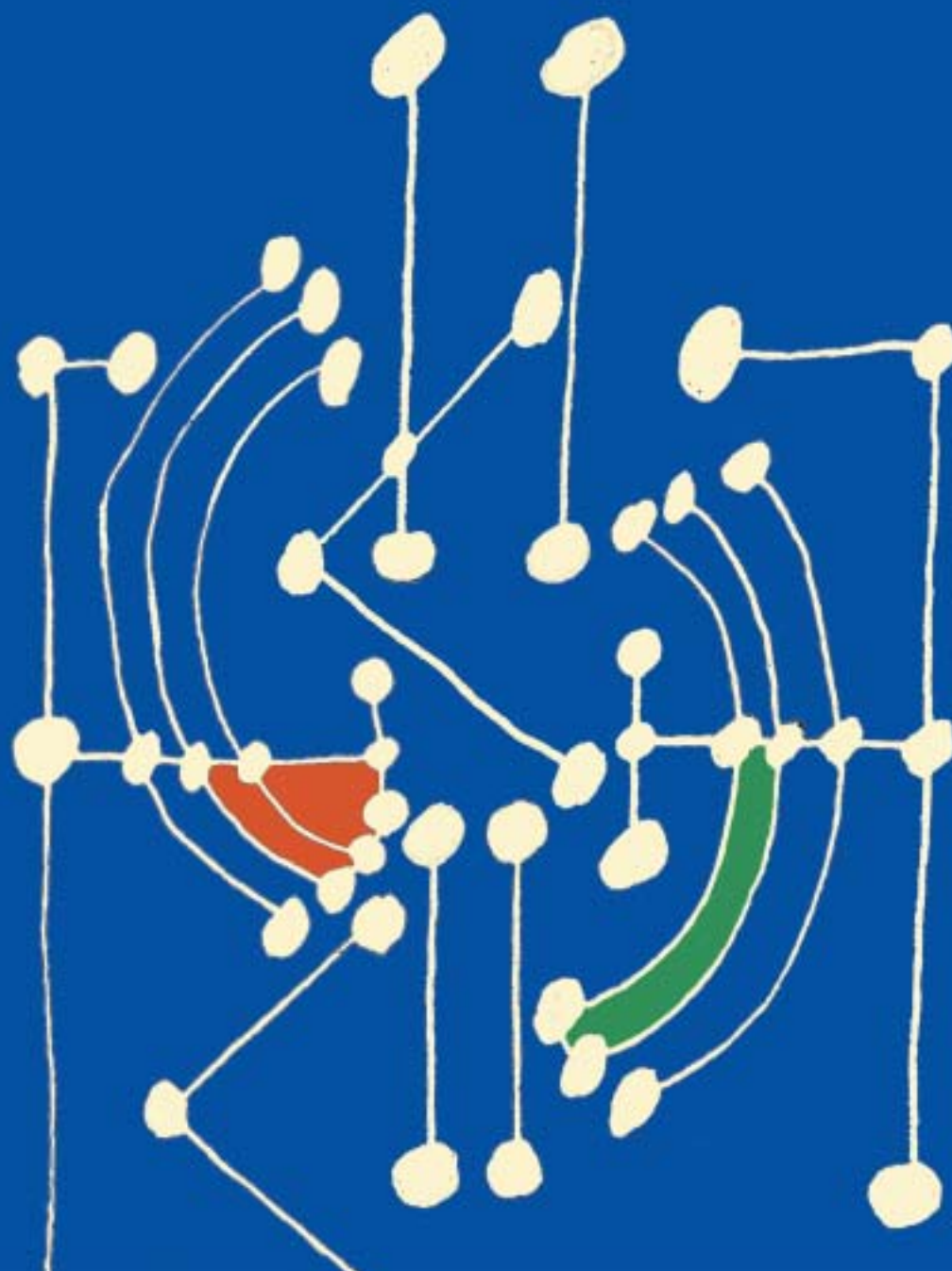


Democracia boliviana

Un modelo para des armar

32 entrevistas por Diego Ayo



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
ILDIS


Oxfam

Democracia boliviana

Un modelo para des armar

Democracia boliviana

Un modelo para des armar

32 entrevistas por Diego Ayo



**Democracia boliviana. Un modelo para des armar:
32 entrevistas por Diego Ayo**

La Paz, abril de 2007

Autor: Diego Ayo
©: FES-ILDIS
Editores: FES-ILDIS
Tel. (521) 2750005
ildis@fes-bol.org

OXFAM GRAN BRETAÑA
Tel: (521) 2788323
oxfambol@org.bo:

Producción: FES-ILDIS

Diseño de tapa e interior: Patricia Montes

Ilustración de la tapa: variaciones sobre Pablo Picasso, *Le chef-d'oeuvre inconnue*

Depósito legal: 4 - 1 - 324 - 07

Impreso en: "Garza Azul" Impresores & Editores
Telf. 2232414
garzaazul@megalink.com

La Paz, Bolivia

Impreso en Bolivia

Las opiniones expresadas en el presente documento son de responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente reflejan la posición institucional de los editores.

Índice

Presentación	9
Introducción	11
Democracia representativa	15
Reflexiones sobre democracia y elecciones en Bolivia <i>Salvador Romero Ballivián</i>	17
Democracia pactada <i>José Luis Exeni</i>	34
Partidos políticos y democracia directa <i>Fernando Mayorga</i>	51
Cultura democrática <i>H. C. F. Mansilla</i>	64
Autonomías departamentales <i>Juan Carlos Urenda</i>	74
Sistema electoral, democracia y Asamblea Constituyente <i>Carlos Cordero</i>	93
Economía de mercado	113
Modelos de economía <i>George Gray Molina</i>	115
Capitalización <i>Francesco Zaratti</i>	138
Economías regionales <i>José Carlos Campero</i>	155
Desarrollo rural. Una mirada desde el Altiplano <i>Miguel Urioste</i>	174

Desarrollo rural. Una mirada desde el oriente <i>Walter Núñez</i>	187
Modelo económico <i>Gonzalo Chávez</i>	211
Desarrollo social	227
Pobreza <i>José Baldivia</i>	229
Salud <i>Christian Pereira</i>	244
Educación <i>María Soledad Quiroga</i>	264
Recursos naturales y medio ambiente	283
La Bolivia de los hidrocarburos <i>Mauricio Medinacelli</i>	285
Medio ambiente <i>Eduardo Forno</i>	304
La riqueza forestal en Bolivia <i>Ricardo Roca</i>	316
El tema de la tierra en Bolivia <i>René Salomón</i>	337
Relaciones internacionales	349
Relaciones internacionales de nuestro país <i>Williams Torres Armas</i>	351
Comercio Exterior <i>Gary Rodríguez</i>	361
Coca y Estados Unidos <i>Oswaldo Antezana</i>	380
Justicia	395
Justicia <i>Carlos Alberto Goitia</i>	397
La situación de los derechos humanos en el país <i>Sacha Llorenti</i>	421
Corrupción <i>Lupe Cajías</i>	440
Movilizaciones sociales y conflictos	453
Conflictos sociales <i>Roberto Laserna</i>	455

Burguesía chola y mestizaje	
<i>Carlos Toranzo</i>	470
Nueva izquierda y viejo populismo	
<i>Fernando Molina</i>	485
Los cocaleros y la defensa de la coca	
<i>Silvia Rivera</i>	502
Actores institucionales relevantes	529
Medios de comunicación	
<i>Rafael Archondo</i>	531
La universidad	
<i>Gustavo Rodríguez</i>	541
La administración pública	
<i>Franz Barrios</i>	554

Presentación

En enero del año 2006, con cierto optimismo entre los analistas políticos, se hablaba de la culminación de la crisis del período que abarcó entre 2000 y 2005, marcado por una severa polarización social. La crisis se daba por concluida con la elección de diciembre de 2005, en la que ganó en las urnas, con el 54%, el Movimiento al Socialismo, encabezado por Evo Morales, abriendo la oportunidad de encaminar el cambio en democracia.

En enero de 2007 pensamos que quizás aquella certidumbre de hace un año era un espejismo. Los sucesos de este mes, con el saldo de dos ciudadanos muertos y decenas de heridos, abren la posibilidad de que el presente sea un acápite más en la crisis del Estado y que el proceso de transición aún se haga esperar.

Sin embargo de este panorama de trasfondo, y más bien rescatando la lección que nos presenta, vemos que el debate respecto al rediseño del Estado y la socialización de este debate es de la mayor importancia y que seguirá marcando el inicio del siglo XXI en Bolivia.

La Asamblea Constituyente elegida el 2006 es el escenario de este debate; sin embargo, queda claro que éste sólo se fortalece si en él participamos todos democráticamente. Léase lo democrático no desde la presión de las calles —cruceñas, cochabambinas o paceñas— sino con argumentos y en la mesa de diálogo.

Acompañando este desafío, presentamos el libro *Democracia boliviana: un modelo para des armar*, que pretende contribuir a fortalecer el debate público sobre los principales temas que atañen al rediseño institucional.

En el camino de contar con instrumentos de fortalecimiento de una democracia deliberativa, y a diferencia de la tradición editorial que acompaña a FES, el objetivo de este texto no es profundizar el conocimiento sobre cada uno de los temas abordados, sino brindar una mirada general que nos permita una perspectiva estratégica de red y articulación de las partes, a partir de información sintética y útil sobre cada tópico. Para lograrlo, aunaron esfuerzos FES-ILDIS y OXFAM Gran Bretaña Bolivia.

El libro pone a su consideración, amigo lector, un conjunto de entrevistas a expertos en temas específicos en las áreas de democracia representativa, instituciones de la democracia, economía de mercado, desarrollo social, recursos naturales, medio ambiente, relaciones internacionales y justicia. Pretende ser una suerte de manual a partir de opiniones e información que nos brindan expertos en cada tema. Elementos que son, precisamente, las piezas del rompecabezas que debemos tener a mano en el momento de plantearnos el desafío del rediseño del conjunto.

Willi Haan
Director
FES-ILDIS

Simon Ticehurst
Gerente Programa País
OXFAM Gran Bretaña

Introducción

Este trabajo tiene el objetivo de mostrar las diversas facetas de nuestra realidad histórica desde la óptica de “sus” expertos. Partimos del firme deseo de comprender cómo hemos llegado hasta donde estamos, qué podemos decir de este presente y qué nos podría deparar el futuro. Para lograr este cometido asumimos el reto de abordar la variedad de tópicos que hacen a nuestra cotidianidad, aprendiendo más de ellos. Por este motivo, dividimos nuestra realidad en ocho grandes áreas temáticas:

1. Democracia representativa
2. Economía de mercado
3. Pobreza y desarrollo social
4. Recursos naturales y medio ambiente
5. Relaciones internacionales
6. Justicia
7. Movilizaciones sociales y conflictos
8. Actores institucionales relevantes

Conversamos con personas versadas en una gama de temas incorporados en estas áreas, a partir de un cuestionario de preguntas preparado para el efecto.

El cuadro de entrevistados por temas es el siguiente:

Entrevistado	Área	Tema
1. Salvador Romero	1. Democracia representativa	1. Reflexiones sobre democracia y elecciones en Bolivia
2. José Luis Exeni	1. Democracia representativa	2. Democracia pactada
3. Fernando Mayorga	1. Democracia representativa	3. Partidos políticos y democracia directa
4. H. C. F. Mansilla	1. Democracia representativa	4. Cultura democrática

Entrevistado	Área	Tema
5. Juan Carlos Urenda	1. Democracia representativa	5. Autonomías departamentales
6. Carlos Cordero	1. Democracia representativa	6. Sistema electoral, democracia y Asamblea Constituyente
7. George Gray	2. Economía de mercado	1. Modelos de economía
8. Francesco Zaratti	2. Economía de mercado	2. Capitalización
9. José Carlos Campero	2. Economía de mercado	4. Economías regionales
10. Miguel Urioste	2. Economía de mercado	5. Desarrollo rural. Una mirada desde el Altiplano
11. Walter Núñez	2. Economía de mercado	6. Desarrollo rural. Una mirada desde el oriente
12. Gonzalo Chávez	2. Economía de mercado	7. Modelo económico
13. José Baldivia	3. Pobreza y desarrollo social	1. Pobreza
14. Christian Pereira	3. Pobreza y desarrollo social	2. Salud
15. María Soledad Quiroga	3. Pobreza y desarrollo social	3. Educación
16. Mauricio Medinacelli	4. Recursos naturales y medio ambiente	1. La Bolivia de los hidrocarburos
17. Eduardo Forno	4. Medio ambiente y recursos naturales	2. Medio ambiente
18. Ricardo Roca	4. Medio ambiente y recursos naturales	3. La riqueza forestal en Bolivia
19. Rene Salomón	4. Medio ambiente y recursos naturales	4. El tema de la tierra en Bolivia
20. Williams Torres Armas	5. Relaciones internacionales	1. Relaciones internacionales de nuestro país
21. Gary Rodríguez	5. Relaciones internacionales	2. Comercio exterior
22. Oswaldo Antezana	5. Relaciones internacionales	3. Coca y Estados Unidos
23. Carlos Alberto Goitia	6. Justicia	1. Justicia
24. Sacha Llorenti	6. Justicia	2. La situación de los derechos humanos en el país
25. Lupe Cajías	6. Justicia	3. Corrupción
26. Roberto Laserna	7. Movilizaciones sociales y conflictos	1. Conflictos sociales
27. Carlos Toranzo	7. Movilizaciones sociales y conflictos	2. Burguesía chola y mestizaje
28. Fernando Molina	7. Movilizaciones sociales y conflictos	3. Nueva izquierda y viejo populismo
29. Silvia Rivera	7. Movilizaciones sociales y conflictos	4. Los cocaleros y la defensa de la coca
30. Rafael Archondo	8. Actores institucionales relevantes	1. Medios de comunicación
31. Gustavo Rodríguez	8. Actores institucionales relevantes	2. La universidad
32. Franz Barrios	8. Actores institucionales relevantes	3. La administración pública

Fue un privilegio, además de un desafío personal, haber preparado todos estos cuestionarios, en tanto me obligaron a leer sobre esta variedad de tópicos de forma ágil aunque, indudablemente, placentera. Entienda el lector que por esta razón algunas entrevistas podrían ser muy elementales, aunque ésa fue justamente la intención: indagar sobre aspectos básicos de realidades complejas. Ofrecer a quien se anime a leer este material una mirada tan didáctica como sea posible en torno a tópicos que ciertamente merecen, cada uno, profundos estudios para comprender mejor su desarrollo e importancia en el contexto actual. De todos modos, considero que la satisfacción que tuve al estar sentado frente a reconocidas personalidades en sus respectivos campos ha sido también muy productiva. Podríamos comparar la situación con tomar un curso intensivo sobre la historia del país en sus variantes política, económica, jurídica, ambiental y social, que imagino puede ser de gran utilidad para quien desea tener una visión panorámica general de Bolivia. Por ello agradezco profundamente a todos los entrevistados el haberme concedido generosamente algunas horas de su tiempo para realizar las entrevistas y, posteriormente, corregir el texto transcrito y editado. Es preciso ubicar las entrevistas en el periodo en que fueron realizadas: entre enero y julio de 2006. Ello también explica que los últimos sucesos de nuestra siempre cambiante realidad no estén incorporados.

La intención fue rastrear cada tema fundamentalmente desde 1985, año de “inauguración” del modelo imperante hasta el 18 de diciembre de 2005 —en caso de que podamos ser tan taxativos con las fechas—, arribar a la coyuntura actual y sondear un poco lo que podría depararnos la Asamblea Constituyente y la Bolivia de las autonomías. Muchas veces la conversación quedó atrapada en este presente tan apasionante que nos toca vivir, restando peso a los orígenes, siempre más remotos pero no por ello menos interesantes. Empero, considero que en todas ellas hay un hilo conductor que nos retrotrae a décadas pasadas para anclar finalmente en este presente. En todo caso, la conversación procuró siempre iniciar la reflexión sobre cualquier tema mirando al pasado.

Un pasado que tuvimos la oportunidad de investigar con relativa profundidad haciendo un recuento hemerográfico desde 1985 hasta 2005. En esta tarea estuvieron presentes mis mejores alumnos de la Carrera de Ciencias Políticas de 2004 de la materia que dicto desde entonces —Teoría de la descentralización/gobiernos departamentales y gobiernos locales— Marcelo Arequipa, Andrea Ballivián y Oscar Sogliano, quienes laboriosamente se dedicaron a leer la enorme cantidad de periódicos existentes desde aquella fecha, resumir las noticias más importantes de acuerdo a las áreas temáticas establecidas y exponerme sus criterios para poder elaborar los cuestionarios.

Fue una labor ardua pero fascinante, que esperamos poder presentar en un futuro cercano como un trabajo de sistematización de la enorme información existente sobre la historia de Bolivia de acuerdo a los ejes

temáticos planteados. Ya veremos. Pero, sin duda, la tarea menos grata fue la que Marcelo y Andrea llevaron a cabo transcribiendo cada grabación. Les tomó mucho tiempo y, sobre todo, mucha paciencia, pues cada vez se me ocurría incluir alguna entrevista más. Más adelante Javier Medina me apoyó en la edición de la mayor parte de las entrevistas. A él le quedo enormemente agradecido.

Deseo expresar mi más especial agradecimiento a Yesko Quiroga y a Moira Zuazo, de FES-ILDIS, por el apoyo brindado en este largo periplo, así como a Willi Haan, actual Director de la Fundación, teniendo en cuenta además que todas las filmaciones realizadas —absolutamente todas las entrevistas fueron filmadas— servirán como insumo para un nuevo emprendimiento que la FES impulsa. De ese modo, este primer paso que presentamos en forma de libro tendrá continuidad por largo tiempo, espero, en variadas iniciativas que permitan seguir reflexionando sobre nuestra historia y, principalmente, sobre el país que se construye hoy en la Asamblea Constituyente.

Asimismo, agradezco a Oxfam Gran Bretaña, a través de Eduardo Cáceres y Roger Quiroga, por su generosa participación en apoyo a esta publicación.

La Paz, diciembre de 2006

Diego Ayo

Democracia representativa

Reflexiones en torno a nuestra democracia

Una conversación con Salvador Romero*

Salvador, has reflexionado sobre nuestra democracia alrededor de tres grandes pilares de consenso o ejes de consenso: la democracia representativa, la economía de mercado y el multiculturalismo. ¿En qué han quedado estos ejes en la actualidad, cuando la democracia partidaria y la economía de mercado están tan desprestigiadas?

El artículo que mencionas fue escrito en 1995 y buscaba sintetizar la evolución política, económica y social de Bolivia en esa década. Podían distinguirse tres grandes ejes de consenso entre las principales fuerzas organizadas del país, lo que no significaba unanimidad ni unidad completa de criterios.

El primer eje, de carácter político, se refería a la aceptación por parte de todos los actores de la democracia representativa; otro, seguramente más polémico, pero que también encontró consenso entre las fuerzas políticas era el de la economía de mercado, y, por último, un eje de consenso social muy amplio que era el multiculturalismo, es decir, la valoración positiva de las diferencias y de las singularidades de cada grupo sociocultural existente en el país.

Podían distinguirse tres grandes ejes de consenso entre las principales fuerzas organizadas del país. El primer eje, de carácter político, la economía de mercado, y por último, el multiculturalismo.

* Salvador Romero Ballivián obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado (2002) en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Es catedrático en la Universidad Católica Boliviana y en la Universidad Mayor de San Andrés desde 1995, ha dictado clases en postgrados y maestrías en la Universidad Mayor de San Simón y en la Andina Simón Bolívar. Dirigió uno de los proyectos ganadores de la convocatoria del PIEB (2001-2002) antes de ser coordinador académico del diplomado de Derecho y Gestión Electoral, organizado por la Corte Nacional Electoral y la Universidad Andina Simón Bolívar (2003). Ha realizado investigaciones y consultorías para instituciones públicas y privadas del país. Vocal de la Corte Departamental Electoral de La Paz entre 1995 y 1998, fue nombrado Vocal de la Corte Nacional Electoral en 2004. Desempeñó la Vicepresidencia de esta institución y luego fue elegido su Presidente (2006). Ha publicado: *En la bifurcación del camino: análisis de los resultados de la municipal 2004*; *Geografía Electoral de Bolivia*, *Razón y sentimiento: la socialización política y las trayectorias electorales de la elite boliviana*; *Participación y abstención electoral en Bolivia* (coautor); *Reformas, conflictos y consensos*; *Electores en época de transición*. Tiene artículos sobre asuntos políticos en periódicos, revistas y libros de Bolivia, Brasil, Chile, España, Francia y Paraguay; ha dictado conferencias en Bolivia, Colombia, Cuba, Estados Unidos, Francia, Perú y República Dominicana.

Identificaría dos vertientes de nacimiento partidario. La primera, referida a los partidos que criticaron al modelo económico, y una segunda relacionada con el proceso de descentralización y de avance del multiculturalismo que vive Bolivia en la década de 1990.

Hoy, a más de 10 años de ese artículo, ciertos ejes guardan pertinencia y otros no tanto. Si los retomamos uno a uno veríamos que en el campo político la democracia sigue siendo el único sistema aceptado, aunque, a diferencia de lo que ocurría en la década de los noventa, ahora existe desencanto con los partidos y con la forma únicamente representativa de la democracia. Se ha hecho énfasis, más bien, en la incorporación de mecanismos de democracia directa; los principales mecanismos han sido el referéndum y la apertura a las agrupaciones ciudadanas. También señalaría que la Asamblea Constituyente ha sido percibida como la posibilidad de hacer política de otra manera.

La economía de mercado es, de los tres ejes, probablemente el más polémico, el más discutido, el menos aceptado, y hoy se encuentra debilitado. Existe más bien un pedido social fuerte, claramente visible en las elecciones del 2005 y en las primeras acciones del gobierno de Evo Morales, de tener una intervención activa del Estado, un mayor control sobre los recursos naturales, además de una desconfianza hacia el empresariado y en particular hacia los capitales que llegan de fuera del país. La idea de la nacionalización es popular.

El tercer eje, el del multiculturalismo, sigue presente. Creo que este eje se ha reforzado en la última década, adquiriendo una importancia aun mayor. Además, ha tomado contornos étnicos que no eran tan marcados hace 10 ó 15 años.

Después retomaré este tema. Ahora desearía continuar con esta introducción aunque refiriéndome al sistema de partidos. Nos comentabas en otro trabajo tuyo acerca de las tres grandes generaciones partidarias que habrían existido a lo largo de nuestra historia. Una primera generación tendría al MNR del 52 como baluarte; una segunda generación, a ADN y al MIR; una tercera se habría nutrido de los partidos populistas, como UCS y Condepa. ¿Estamos asistiendo hoy a una nueva generación partidaria? Y, en todo caso, ¿hacia dónde va el sistema de partidos?

De estas tres generaciones, creo que la tercera es más compleja de lo que parecía inicialmente. Incorpora no solamente a los partidos que reaccionaron críticamente frente al modelo económico liberal, como Condepa y UCS, sino a otros partidos que nacen a raíz de los cambios que se realizan en el Estado desde el año 1985. Identificaría dos vertientes de nacimiento partidario. La primera, como ya sugerí, referida a los partidos que criticaron al modelo económico, y una segunda relacionada con el proceso de descentralización y de avance del multiculturalismo que vive Bolivia en la década de 1990. Empiezan a surgir nuevos partidos desde el terreno local, algo que no había sucedido ni en la primera ni en la segunda generación. Así tenemos a NFR, que viene desde el poder local, o a otros que se construyen para ejercer el poder local. En este mismo esquema se ubica el Movimiento Sin Miedo (MSM), e inclusive el MAS, que debuta en la municipal de 1995 y, como primer paso, logra el control de las alcaldías

del trópico cochabambino. De ese modo, en su primera etapa el MAS se mueve en un plano local antes que nacional. Creo que estos partidos conforman la tercera y última generación partidaria del siglo XX.

En cambio, es más difícil señalar hacia dónde va el sistema de partidos. Muchas veces se necesita cierto tiempo para poder apreciar bien las características de un nuevo sistema partidario: una sola elección no es suficiente. Está claro que varios de los partidos que jugaron un rol importante en los últimos 20 ó 25 años están actualmente en un proceso de declive, de pérdida de importancia. Esto indica que vamos a tener la presencia de otras formaciones, pero todavía no se ve con nitidez cuáles ni cómo serían. El sistema partidario puede, con nuevos actores, recuperar sus rasgos de “multipartidismo moderado”, con o sin partido dominante, o dirigirse hacia un esquema bipolar.

Si existe cierta homogeneidad de hábitos en las tres generaciones es que todas han sido profundamente patrimoniales. ¿No crees que esta nueva generación reproducirá fielmente estos hábitos? Por otro lado, si bien no termina de nacer todavía este nuevo sistema de partidos que nos mencionas, sí hay un rasgo que me parece que marca una diferencia respecto a las tres generaciones previas: las tres generaciones partidarias a las que te refieres, lejos de promover una rotación de elites que permita que una generación supla a su antecesora, han ido complementándose. Si al principio chupaban dos amigos de la misma tuta, después eran diez, pero eran básicamente elites que no se renovaban. Sin embargo, hoy sí estamos presenciando una verdadera ruptura generacional. Ahora las elites no se complementan. Se ha propiciado, quizás por vez primera, un verdadero cambio de elites.

El sistema partidario puede, con nuevos actores, recuperar sus rasgos de “multipartidismo moderado”, con o sin partido dominante, o dirigirse hacia un esquema bipolar.

En primer lugar, no se debe olvidar que a menudo la elite boliviana conoció cambios en sentido de una mayor apertura a lo popular. Ahora se ha dado un paso más, quizá un salto significativo. Con respecto a los rasgos de la tercera generación, ellos se diferencian de las anteriores en la forma y en el manejo de la organización política. La primera y segunda generaciones tendieron a crearse en torno a programas y principios ideológicos y el tema del liderazgo se fue resolviendo en los primeros años de la organización: no estaba predeterminado de entrada quién iba a ser el máximo dirigente del partido. En cambio, en la tercera generación las organizaciones surgen alrededor de un liderazgo que las preexistía. El partido político se creó en torno a esa figura. Pienso que este rasgo ha tenido repercusiones en que la manera de hacer política se vuelve menos ideológica y más personalizada.

Con respecto al MAS, su dirección tiene una composición social distinta a la de los otros partidos grandes, con una presencia muy importante de dirigentes de origen rural. Sin duda, desde hacía varias décadas existían partidos compuestos principalmente por dirigentes campesinos, pero éstos habrían tenido siempre una audiencia muy reducida, muy limitada, alrededor del 2 por ciento, 3 por ciento del voto. La novedad proviene de la amplia votación del MAS, de su influencia nacional vigorosa y de su conducción

La primera y segunda generación de élites políticas tendieron a crearse en torno a programas y principios ideológicos. En cambio, en la tercera generación las organizaciones surgen alrededor de un liderazgo que las preexistía. Este rasgo ha tenido repercusiones en que la manera de hacer política se vuelve menos ideológica y más personalizada.

del gobierno. Desde ese punto de vista, hay un componente novedoso en la administración del Estado boliviano.

Salvador, nos comentas que esta tercera generación sería más caudillista que las dos previas, que profesaban determinadas ideologías y tenían cierto programa por detrás. Eso quiere decir que somos testigos de una notable paradoja: se promueve un proceso de mayor democratización (tengamos en cuenta que el MAS es un partido cuyo líder es indígena) bajo moldes personalistas y verticales....

Lo que se ha observado con la creación de los partidos en los últimos 15 años es que han sido organizados en torno a líderes que ejercían un control muy fuerte sobre la estructura. Se creaban para reforzar el liderazgo preexistente, cosa que no sucedía en las generaciones previas. Es por eso que en los partidos de generaciones anteriores muchas veces se puede citar a cuatro o cinco líderes significativos. No estaba determinado cuál de ellos iba a ejercer la dirección. Por lo tanto, existían ciertos contrapesos dentro de la misma organización; inclusive existían direcciones regionales fuertes con las cuales la jefatura nacional tenía que encontrar puntos de acuerdo. En cambio, cuando se observa el caso de CONDEPA o de UCS, es muy difícil citar otros nombres que no sean los de los líderes máximos y únicos que se encargaron de evitar dar espacio a otros liderazgos; a lo sumo aceptaron ceder parcelas de poder a sus familiares más cercanos, esposas o hijos. Ello no quiere decir que todo estaba personalizado; también manejaron planteamientos ideológicos, como en el caso de CONDEPA.

¿O sea que tú crees que en el MIR y en ADN había otros nombres?

En el caso del MIR es evidente que existían otros liderazgos aparte del de Jaime Paz Zamora. Por lo menos en los orígenes, a inicios de los años setenta, puede citarse los nombres de Ríos Dalenz o de Antonio Aranibar, sin olvidar jefaturas regionales de peso. La situación es aun más evidente para el MNR, que contaba con Paz Estensoro, Siles, Guevara y Lechín.

Sobre la democratización e institucionalización de las formaciones, no se debe subestimar el impacto a mediano y largo plazo de la Ley de Partidos, que ha logrado de manera progresiva, gradual, aunque ciertamente con limitaciones, cambiar su forma de organización. Los partidos políticos de hoy son distintos de lo que tuvo el país hace 20 ó 25 años, tienen una vida interna que está más regulada por sus normas. Años atrás, los partidos no tenían estatutos, ahora sí los tienen, y eso fija reglas para dirimir las relaciones de fuerza. Son partidos políticos que están obligados a llevar la contabilidad de sus recursos, a presentar informes, acceden al financiamiento público, elementos que no existían al inicio de la democracia. Y, más allá de todas las limitaciones que tengan en sus procesos de democratización interna, deben realizar elecciones internas mediante votación. Son elementos que no existían hace una década. Los militantes disponen del recurso de queja ante la Corte Nacional Electoral.

Ley de Partidos está jugando un papel en la institucionalización de los partidos políticos, pero el ambiente era más favorable hace 10 años, pues existía el sentimiento de que los partidos vigorosos eran indispensables para el asentamiento de la democracia.

Entonces esta norma está jugando un papel en la institucionalización de los partidos políticos pero, por supuesto, ella por sí misma no es suficiente para institucionalizarlos. Depende también del contexto general y, en ese sentido, el ambiente era más favorable hace 10 o cinco años que hoy en día, pues existía el sentimiento de que los partidos vigorosos eran indispensables para el asentamiento de la democracia. Ahora los partidos están atravesando por momentos muy difíciles en su relación con la ciudadanía y con el electorado, tienen pocos defensores e incluso los dirigentes toman distancias.

Y en ese ámbito, ¿qué papel juegan las agrupaciones ciudadanas?

Las agrupaciones ciudadanas han nacido en un contexto especial: muy poco antes de la elección municipal de 2004. En todo el país se reconoció a más de 400 agrupaciones ciudadanas; la mayoría de ellas obtuvo la personería jurídica para participar en sólo un municipio. Cuando uno hace un estudio sobre cuáles fueron las agrupaciones ciudadanas exitosas, se da cuenta de que lo fueron aquellas que estuvieron dirigidas por algún político con una trayectoria importante: lo conocía el electorado y probablemente había ejercido funciones de alcalde, vale decir que había realizado una gestión pública de proximidad. Esos dirigentes encontraron en la agrupación un mecanismo cómodo, por un lado, para no cargar con el lastre de las acusaciones contra su partido, porque después de octubre de 2003 algunos llegaban muy desportillados a la elección municipal y aquella les permitía de alguna manera romper con el partido. Por el otro lado, fue un instrumento para prescindir de las negociaciones con la dirección departamental o con la dirección nacional a la hora de elaborar las listas de los acompañantes de fórmula. En cambio, las agrupaciones formadas por gente que no tenía vínculos fuertes con la política o con la actividad pública obtuvieron resultados bajos y desaparecieron tras la municipal.

Esa es la visión estrictamente coyuntural de la última elección, pero en términos de la ampliación de la democracia, ¿qué es lo que significan estas agrupaciones?

Todavía es temprano para poder juzgar sus efectos sobre la profundización de la democracia o sobre el sistema de partidos. Es probable que a nivel local la multiplicación de las agrupaciones ciudadanas contribuya a que los partidos pierdan presencia en los municipios. En el régimen anterior, conviene reconocer que muy pocos ciudadanos con verdaderas opciones de triunfo quedaron al margen de las elecciones por el simple hecho de que necesitaban ir con alguna sigla partidaria: los partidos estaban muy atentos para ver qué líderes importantes existían en los municipios e invitarlos a integrar sus listas. Se disputaban la posibilidad de invitarlos. De ese modo, personas que venían de fuera de la política tenían de por sí

Cuando uno hace un estudio sobre cuáles fueron las agrupaciones ciudadanas exitosas, se da cuenta de que lo fueron aquellas que estuvieron dirigidas por algún político con una trayectoria importante.

La Ley de Agrupaciones Ciudadanas permite la creación de partidos políticos locales, y creo que las agrupaciones ciudadanas son precisamente eso: partidos políticos locales.

La distribución del voto en la elección presidencial de 2005 muestra a la región oriental con un voto más conservador y más de derecha y a la región occidental y central, más inclinada por la izquierda. Dicha elección ha dejado relativamente inalterada esta división clásica del comportamiento del electorado boliviano.

buenas posibilidades de ser candidatos. Pero hoy es probable que éstos opten por fundar su propia organización, prescindiendo de los partidos y, por lo tanto, hay el riesgo de que en el ámbito local la vida de las formaciones con un alcance nacional se vaya debilitando y diluyendo.

Con respecto a un impacto de las agrupaciones ciudadanas en el plano nacional, pienso que aquel será mucho más limitado porque la creación de un partido y de una agrupación ciudadana nacional no presenta prácticamente ninguna diferencia, ya que los dos deben cumplir con el requisito más exigente que es reunir el 2 por ciento de firmas del total de inscritos en relación de la última elección presidencial. La diferencia a ese nivel entre una agrupación ciudadana y un partido es mínima. Lo que de verdad hace la Ley de Agrupaciones Ciudadanas es permitir la creación de partidos políticos locales, y creo que las agrupaciones ciudadanas son precisamente eso: partidos políticos locales.

En todo caso, me gusta recordar un texto de Jean Pierre Lavaud, que nos muestra cómo la política ha sido la mejor industria nacional entre el 52 y el 82, generando un grado altísimo de conflictividad. ¿En qué medida esta irrupción política en medios locales y la posibilidad de que entren masivas cantidades de candidatos a las elecciones convierte a la política en un canal de salvación personal?

Creo que la política sigue jugando ese papel, y se observa que muchas carreras exitosas en campos ajenos a la política siempre tienen su punto de culminación en actividades políticas o en actividades electorales. Se lo nota en los medios de comunicación pues los periodistas más exitosos suelen dar el salto a la política para concejalías, diputaciones o para la Presidencia. El mismo proceso se observa en otras actividades, incluido el deporte. En la política siguen convergiendo muchas personalidades destacadas de otros campos; encuentro que la descripción que hacía Jean Pierre Lavaud continúa siendo pertinente.

Pero el que entren tantos nuevos rostros a la política, ¿permite que estas nuevas elites locales modifiquen la estructura del poder nacional?

Hay un proceso de renovación de elites que será visible en el país con la llegada del MAS al gobierno. El MAS está efectivamente compuesto, en una proporción importante de sus dirigentes, por gente que proviene del sector rural, que son hijos de campesinos. Esto implica una renovación importante de las elites políticas en el país. Antes los partidos cuyos dirigentes provenían especialmente de las zonas rurales obtenían porcentajes electorales muy bajos. Este es un cambio muy importante.

Bueno, conviene analizar otro aspecto sumamente interesante de tus estudios. Nos señalas que en la historia electoral del país siempre se han hecho visibles dos grandes bloques electorales, uno de derechas, que comprende la región oriental, y otro de izquierdas, que incorpora a la

región occidental. Incluso nos retrotraes al 52 analizando que aquella elección mostraba ya ambos polos: el PURS, con presencia en el oriente, como fuerza de derecha, y el MNR, en la zona andina, como fuerza de izquierda. ¿En qué medida esta presencia tan grande del MAS en Tarija y Santa Cruz nos está cambiando este panorama o, por el contrario, en qué medida, más bien, se está polarizando el país?

Yo distinguiría dos temas. Primero, la distribución del voto en la elección presidencial del 2005 muestra claramente que esa división política continúa siendo fundamental: con una región que comprende Pando, el Beni, Santa Cruz, el Chaco y Tarija (la región oriental), con un voto más conservador y más de derecha, más inclinado por el orden. Allí ganó Quiroga y el MNR consiguió sus mejores resultados. Al frente, la región occidental y central, más inclinada por la izquierda, por los partidos de cambio o de protesta, fue el bastión del MAS y del MIP. La elección del 2005 ha dejado relativamente inalterada esta división clásica del comportamiento del electorado boliviano.

Pero hay novedades. La principal es la mayoría absoluta obtenida por el MAS, que no hubiese sido posible de no haber obtenido votaciones significativas en departamentos como Santa Cruz y Tarija. Un análisis detallado de la votación en esos departamentos muestra que en el caso de Santa Cruz, por ejemplo, el voto por el MAS fue alto en tres segmentos: en primer lugar, en todas las zonas de colonización agrícola que están conformadas en su amplia mayoría por los campesinos que han llegado de las tierras altas y, sobre todo, de los valles. Luego, obtuvo una buena votación en los valles cruceños, fronterizos con Cochabamba, (el bastión del MAS), que van adoptando comportamientos cercanos a ese centro fuerte. Por último, el MAS obtuvo una votación importante en los barrios periféricos de la ciudad de Santa Cruz, donde antes no la tenía. Esa era una votación que había beneficiado a partidos que usaban un discurso contra las elites establecidas y a favor de los inmigrantes. Había permitido el triunfo, por ejemplo, de Jhonny Fernández en dos elecciones municipales en la ciudad de Santa Cruz. La novedad de esta elección es que ese voto se fue hacia el MAS, permitiéndole obtener alrededor del 30 por ciento de la votación en Santa Cruz.

En Tarija se ha dado un proceso similar. Por un lado, hay una votación en las tierras altas del departamento que siempre han tenido un comportamiento menos conservador. Antes habían dado su voto al MIR. Incluso el movimiento katarista tuvo picos de votación en esas regiones. El MAS también logró apoyo en algunas ciudades marcadas por la presencia de inmigrantes occidentales, como es el caso del municipio de Yacuiba.

Pasemos a otro tema. Tú sabes que el pensador más importante del MAS, y hoy del actual gobierno, es el señor García Linera, Vicepresidente de Bolivia. Él ha argumentado largamente a favor de las denominadas cuotas étnicas, la democracia comunitaria y la posibilidad de trasladar el modelo

La Revolución de 1952 destacó los aspectos comunes en una sociedad bastante heterogénea, y hoy se privilegian los elementos singulares en una sociedad que es bastante más homogénea que hace medio siglo.

Existen condiciones objetivas para señalar que hay una gran ventana de reformas que se ha abierto en el país. Sin embargo, las medidas que ejecute el gobierno de Morales requerirán del apoyo social en sucesivas elecciones para afianzarse por largo tiempo.

belga al país. ¿Qué opinas? Y, en todo caso, ¿nos puedes contar algo acerca del funcionamiento de la democracia en contextos multiculturales?

Creo que todas las sociedades son, en el sentido estricto, multiculturales. La diferencia es si esas sociedades hacen énfasis en esas diferencias culturales o si más bien hacen énfasis en sus elementos comunes. Para ejemplificar: la Revolución de 1952 destacó los aspectos comunes en una sociedad bastante heterogénea, y hoy se privilegian los elementos singulares en una sociedad que es bastante más homogénea que hace medio siglo.

Interesante, pero en todo caso, y vuelvo a la primera pregunta sobre los ejes de consenso, me animo a plantearte un esquema muy simple en el cual los tres ejes comentados se convertirían de democracia representativa a democracia directa, de economía (neo)liberal a una economía (más) estatista y, que es el tema que comentamos, de un multiculturalismo respetuoso de las reglas existentes a un multiculturalismo más diferencial, con segmentos específicos de cuota étnica ¿Podemos llegar a este punto?, ¿vale la pena?

El proceso que ha vivido Bolivia en estos últimos años demuestra que en esta elección este eje del multiculturalismo se ha reforzado en sus rasgos étnicos. Los tiene más acentuados que cuando empezaron a difundirse las tesis del multiculturalismo. Las ideas (aunque al final no se hubiesen concretado) de tener circunscripciones indígenas en la Asamblea Constituyente o de tener cuotas étnicas específicas para diversos tipos de cargo o funciones demuestran que este elemento étnico ha ganado peso.

Yendo a otra área, conviene comentar un ensayo tuyo que me parece verdaderamente excelente y es sin duda pionero. Se trata de tu trabajo sobre el Congreso y el tipo de coaliciones que se han ido formando en su seno. Argumentas, en base a las reflexiones de John Keeler, que mientras mayor ha sido la coalición (mayor “ventana de reforma”), más sólidas y estructurales han sido las reformas impulsadas, pero mientras más débil ha sido ésta (menor “ventana de reforma”), menos estructurales y más “ornamentales” han sido sus cambios. Me encantaría saber cómo visualizas al actual Legislativo...

El gobierno cuenta con una sólida mayoría congresal para aprobar los instrumentos jurídicos necesarios para convertir las promesas electorales en leyes. También cuenta con la legitimidad política y social que le da el haber recibido de las urnas un mandato electoral tan amplio, y eso es un capital que permite ejecutar estas reformas.

Tomando como punto de partida el modelo de John Keeler, después de la elección de 2005, en Bolivia se ha abierto una ventana de reforma muy grande (breve paréntesis: en este caso, la reforma está más allá de cualquier connotación o de cualquier valoración de orientación política, la reforma puede ser de derecha o de izquierda). El escenario actual de Bolivia efectivamente es el de una ventana muy grande de oportunidades que está definida por algunos elementos centrales. Primero, la legitimidad del mandato electoral que recibe Evo Morales no tiene antecedentes en los últimos 25 años y le da un gran respaldo para llevar adelante el plan de gobierno que ha ofrecido. Junto a esta legitimidad resalta igualmente el

sólido respaldo parlamentario. Y aunque no tiene la mayoría absoluta en el Senado, sí la tiene en la Cámara de Diputados, algo que ningún otro partido había conseguido por sí solo en estos últimos 25 años. Entonces, existen condiciones objetivas para señalar que hay una gran ventana de reformas que se ha abierto en el país. Sin embargo, hay que recordar que como ocurrió con la elección de 1989, que afianzó el modelo establecido en 1985, las medidas que ejecute el gobierno de Morales requerirán del apoyo social en sucesivas elecciones para afianzarse por largo tiempo: la elección de la Asamblea Constituyente puede ser una etapa importante en ese proceso. Si por el momento no tenemos suficientes elementos de juicio para anticipar lo que sucederá de aquí a cinco años, hay que indicar que estos mandatos amplios tienen posibilidad de consolidar los cambios en la medida en que puedan ser ratificados por el electorado.

En todo caso, insisto con la pregunta. Nos mencionabas que gracias a esta gran ventana de reformas tanto Víctor Paz como Goni llevaron a cabo grandes reformas, como la desestructuración del Estado del 52 con el 21060 o la capitalización de las empresas públicas en 1994. Mientras que Jaime Paz o Banzer hicieron, por así decirlo, reformas más de maquillaje. ¿La gran ventana permite vislumbrar hoy un periodo de grandes reformas?

Sí, existen objetivamente las condiciones para llevar adelante un programa de reformas importantes. El gobierno cuenta con una sólida mayoría congresal para aprobar los instrumentos jurídicos necesarios para convertir las promesas electorales en leyes. También cuenta con la legitimidad política y social que le da el haber recibido de las urnas un mandato electoral tan amplio, y eso es un capital que permite justamente ejecutar estas reformas.

Y esta mayoría apabullante del MAS —al menos en la Cámara de Diputados— ¿en qué medida quiebra la democracia pactada? Y ¿hacia dónde transita nuestra democracia?

La victoria con mayoría absoluta lograda por Morales tiene características especiales. Es la primera vez que se ha producido en 25 años y va un poco a contramano de lo que es el funcionamiento habitual de un sistema electoral basado en la representación proporcional. El sistema de representación proporcional normalmente va asociado a gobiernos de coalición y son excepcionales los triunfos con mayoría absoluta como el observado en la elección del 2005. Creo que todavía es muy temprano para señalar que no van a existir más gobiernos de coalición en Bolivia o que esa forma de acción política va a desaparecer. Aquí tendrá un papel determinante la Asamblea Constituyente: ¿en qué medida se modificarán en este evento las reglas del sistema electoral e incluso del sistema de partidos?

Los resultados muestran que de la democracia pactada ha salido tanto lo mejor como lo peor: puede servir para el cuoteo más burdo o para dejar acéfalas durante años a varias instituciones, como para la designación de personas idóneas, de reconocida trayectoria, de amplia legitimidad política, social y técnica. Este último caso es el espíritu de los dos tercios.

En tu evaluación general podemos decir que la democracia pactada ha sido útil para la democracia.

La democracia pactada ha sido útil, aunque exista un desencanto fuerte de parte de la ciudadanía sobre la forma en que terminaron funcionando las coaliciones de gobierno. Los aportes que hizo a la consolidación de la democracia no deben ser subestimados ni descartados. Al mismo tiempo, me parece saludable e interesante como experiencia para el país tener, después de 20 años de gobiernos de coalición, un gobierno dirigido por un solo partido, lo que probablemente va a tener un impacto sobre el comportamiento de los electores, porque les va a permitir comparar dos maneras de funcionamiento que se han dado con las mismas reglas. Esto merece ser destacado: las reglas no han cambiado y con ellas se ha tenido gobiernos de coalición y ahora un gobierno monocolor. Imagino que esta experiencia tendrá repercusiones sobre el comportamiento electoral en la próxima presidencial.

Parte de los problemas que han tenido algunos de los regímenes políticos en América Latina es que ha habido un empleo incompleto del sistema. Mientras que en Francia se aplica la segunda vuelta para elegir tanto al Presidente como al Parlamento, en el caso de América Latina se ha utilizado la segunda vuelta para el Presidente y un sistema de primera vuelta proporcional para elegir al Parlamento.

Aunque este rasgo monocolor no evita que se tengan que dar coaliciones. Por ejemplo, para sancionar la Ley de la Asamblea Constituyente tienes que aliarte con el “enemigo”. Eso incorpora elementos de lo que se ha llamado consociacionalismo.

La mayoría parlamentaria obtenida por el MAS le permite aprobar una gran parte de las leyes ordinarias, pero hay algunas leyes o designaciones que requieren mayorías calificadas. Ahí, efectivamente, se necesita establecer acuerdos, alianzas y pactos para poder aprobar ese tipo de normas. Vale la pena subrayar la utilidad e importancia de la disposición que exige los dos tercios de miembros del Congreso para aprobar designaciones. Ella está destinada justamente a evitar nombramientos por simple mayoría, a que se decida sin consultar con la oposición, a asegurar la independencia de las instituciones. De manera casi inevitable, este mecanismo está destinado a forzar alianzas. Los resultados muestran que de este sistema ha salido tanto lo mejor como lo peor: puede servir para el cuoteo más burdo o para dejar acéfalas durante años a varias instituciones como para la designación de personas idóneas, de reconocida trayectoria, de amplia legitimidad política, social y técnica. Este último caso es el espíritu de los dos tercios.

Pasando a otro tema, te comento que he estado leyendo un texto de Robert Elgie, reconocido politólogo francés, que analiza el sistema de gobierno en Francia y lo incluye en la categoría de “semipresidencialismo”. Muy interesante el caso francés —con el que sé que estás muy familiarizado, pues ahí hiciste tu carrera hasta el doctorado—: combina la elección directa del presidente con el apoyo congresal a un Primer Ministro, obligando a encontrar pautas de convergencia entre el oficialismo y la oposición. ¿Crees que, de cara a la Asamblea Constituyente, se pueda ver la pertinencia de adoptar un modelo semejante?

El sistema francés tiene elementos interesantes, como la segunda vuelta, por ejemplo. Pero es importante analizarla en todo su alcance e implicación. ¿Qué supone, a grandes rasgos, la segunda vuelta? En primer lugar, es un mecanismo que tiende a penalizar a las organizaciones que no hacen parte de los dos bloques frecuentemente generados por la segunda vuelta. Ese es uno de sus costos, conviene tenerlo presente. En segundo lugar, si se aplica la segunda vuelta, lo más aconsejable es una aplicación lo más completa posible. Parte de los problemas que han tenido algunos de los regímenes políticos en América Latina es que ha habido un empleo incompleto del sistema. Mientras que en Francia se aplica la segunda vuelta para elegir tanto al Presidente como al Parlamento, lo que suele generar mayorías que van en el mismo sentido, en especial si ambas elecciones se dan en fechas cercanas, en el caso de América Latina se ha utilizado la segunda vuelta para el Presidente y un sistema de primera vuelta proporcional para elegir al Parlamento. Como conclusión, los dos candidatos más votados y que van a la segunda vuelta obtienen porcentajes que, por ejemplo, podrían estar entre 20 y 25 por ciento, respectivamente, pero luego de la segunda vuelta sólo uno, de manera automática, casi mecánica, obtendrá la mayoría absoluta. El problema reside en que su fuerza en el Parlamento estará reducida al 20 ó 25 por ciento obtenido por su organización en la primera vuelta. El presidente queda con un apoyo minoritario en el Congreso. Entonces, lo conveniente es aplicar este mecanismo de manera completa a fin de facilitar la puesta en marcha de aquellos instrumentos que generen gobernabilidad, que es lo que precisamente busca la segunda vuelta. Se trata de una gobernabilidad que está por encima de la justicia política o electoral, característica del sistema proporcional que encomienda dar a cada fuerza en el Parlamento lo que ha obtenido en las urnas.

Las elecciones municipales y prefecturales y las de diputados uninominales han permitido elegir un representante de la zona. Hoy, el Congreso representa mejor la composición social y regional del conjunto de la sociedad.

Pero, ¿cómo se produce la segunda vuelta en el Parlamento? Porque además el Presidente tiene el poder de disolver del Parlamento. ¿Nos puedes detallar esto un poco más?

La segunda vuelta parlamentaria se rige por los mismos principios que la segunda vuelta presidencial, vale decir que si ninguno de los candidatos ha obtenido la mayoría absoluta de los votos válidos, van a la segunda vuelta ya sea los dos candidatos más votados o aquellos que han superado un cierto umbral. Pero el principio es el mismo: la segunda vuelta está reservada a los dos candidatos más votados si ninguno ha obtenido la mayoría absoluta en la primera ronda. Eso tiende a producir en el parlamento un bloque mayoritario de respaldo al presidente, ofreciéndole además los instrumentos suficientes para lograr la gobernabilidad.

Y en el caso de no tener mayoría en el Congreso, ¿cómo se dan las negociaciones?, ¿tendríamos algo que aprender?

En el caso francés, cuando la mayoría parlamentaria ha sido adversa al presidente (situación que se ha producido varias veces cuando las

elecciones legislativas y la presidencial no han coincidido en el tiempo), el poder se concentra en el Primer Ministro, que es el jefe del bloque mayoritario en el Congreso. En esos casos el presidente pierde poder, aunque conserva áreas de influencia, particularmente en política exterior. Esta situación, llamada “cohabitación”, supone el manejo del poder por el Primer Ministro respaldado por la mayoría parlamentaria y en contra del Presidente. Actualmente, los franceses suelen considerar que no se trata de una figura favorable para la democracia. En el caso latinoamericano, ha habido presidentes fuertes de segunda vuelta que se encontraban en minoría en el Congreso escogido en primera ronda con un método proporcional. Eso les ha hecho muy difícil la gestión y varias experiencias han fracasado o han explorado caminos autoritarios.

¿Y el Primer Ministro puede llegar a tener tanto poder? Pues finalmente el Presidente lo podrá destituir.

En el caso francés, cuando se produce la “cohabitación”, el Presidente queda reducido a un papel secundario frente a un Primer Ministro que no puede ser destituido pues goza de la confianza del Parlamento y tiene la legitimidad del triunfo electoral. Él es quien ejerce el control y tiene el poder. Cuando el Presidente y la mayoría legislativa están en el mismo sentido, el Presidente nombra al Primer Ministro, decide quién será designado a este cargo y lo podrá remplazar cuando lo considere necesario. Pero si en el Congreso la oposición es mayoritaria, el líder de la oposición es el Primer Ministro; así, el papel del Presidente queda limitado.

Pasando a otro tópico: ¿en que medida esta ampliación de la democracia hacia áreas subnacionales refuerza la democracia?, ¿qué significa este avance de la democracia no sólo a confines municipales sino ahora también a tierras regionales?

Ha sido una etapa muy importante para profundizar y mejorar la democracia el ampliar los ámbitos de decisión que tienen los ciudadanos en los espacios locales. La posibilidad que tienen ellos de definir qué tipo de desarrollo local desean ha dado vida política, social y económica a los municipios, lo que es la base del régimen democrático. También ha permitido el surgimiento de nuevos liderazgos. Nuevas elites políticas están surgiendo desde el poder local. La Participación Popular constituyó un mecanismo importante para profundizar la democracia boliviana. En esta línea, yo consideraría que no solamente las elecciones municipales y prefecturales, sino también las de diputados uninominales, han permitido, sobre todo en las regiones rurales, la posibilidad de elegir un representante de la zona. En el anterior sistema, los diputados provenientes de las zonas rurales eran ubicados en los puestos bajos de la lista electoral y, por lo tanto, pocos de ellos resultaban elegidos: al final, la composición del Parlamento tenía la marca de las listas establecidas por la dirección nacional. Las más de las veces, la composición resultaba más urbana de lo que era el

Hay alcaldías muy pequeñas, con unos cuantos centenares de habitantes, y difícilmente están en la condición de poder hacer algún tipo de gestión pública exitosa.

país. Hoy, el Congreso representa mejor la composición social y regional del conjunto de la sociedad.

Pero digamos que ésa, aunque necesaria, es también la respuesta más conocida. Más bien hay que preguntarse por los efectos no tan positivos de esta ampliación de la democracia hacia ámbitos subnacionales.

Honestamente, no encuentro mayores problemas a esta ampliación de la democracia a través de los gobiernos municipales. Queda pendiente, por supuesto, ver lo que sucederá con la elección de los gobiernos departamentales y, en especial, se deberá tomar en cuenta cómo se articulará la relación entre las prefecturas y el Gobierno central. Está pendiente todavía el asunto de las competencias de los prefectos, que pienso será un tema central y requerirá un trabajo muy delicado de ingeniería legal o constitucional. Pero estimo que los efectos perversos de este proceso de democratización serán pocos. De todas formas, posiblemente se ajustarán en un proceso de aprendizaje.

Te preguntaba esto por dos aspectos. El primero tiene que ver con que muchas veces la democracia municipal termina consolidando viejas elites. El segundo aspecto tiene que ver con un artículo de Freedom House, que mostraba que nuestra democracia está consolidada en el ámbito nacional, y no necesariamente en ámbitos subnacionales, que terminan como bastiones de feudos poco democráticos. ¿Consideras estos elementos como un riesgo para ella?

Se debe recordar que el sistema es competitivo, y donde existen elecciones libres, transparentes y frecuentes existe la posibilidad de alternancia política, de rotación de elites, de control ciudadano. Donde más bien veo problemas es en la multiplicación de municipios. Hay alcaldías muy pequeñas, con unos cuantos centenares de habitantes, y difícilmente están en la condición de poder hacer algún tipo de gestión pública exitosa. Una decisión acertada fue la de congelar la creación de municipios. Hoy esa medida ha desaparecido y existe una lista muy larga para la creación de nuevos municipios. A menudo en el Congreso nadie quiere tener complicaciones por este asunto y se aprueba con facilidad la creación de alcaldías. El trámite debería seguir un proceso mucho más serio.

Aunque ya nos lo has comentado, te pido que expliques qué aporta a la democracia esta primera elección de prefectos.

La elección de prefectos va a cambiar la democracia boliviana a mediano y a largo plazo. La primera elección —ésta del 2005— quedó opacada porque se realizó de forma simultánea con la elección presidencial, que además reordenó todo el tablero político del país. Sin embargo, en poco tiempo se notará que ésta será una elección con efectos muy importantes en el sistema político boliviano y en la democracia.

Cuando se necesite emplear el referéndum sería aconsejable votar directamente sobre un proyecto de ley ya redactado. De esa manera se evitan peligrosas discusiones posteriores sobre los verdaderos alcances de la respuesta del electorado y se mantiene la confianza de la ciudadanía en un instrumento democrático importante.

Incluso es posible que un gobernador termine siendo presidente.

Es probable, es una tendencia fuerte. Importantes liderazgos han surgido desde los municipios, que son espacios más débiles que los niveles departamentales. Se puede mencionar el caso de Manfred Reyes Villa, que se hizo conocido a partir de un bastión municipal, o incluso el de René Joaquino, que algunos analistas consideran que pudo ser un candidato fuerte en el 2005. Entonces se puede pensar con facilidad en un poder departamental en condiciones de proyectar liderazgos nacionales vigorosos. Tengamos en cuenta que los prefectos tienen una ventaja de partida: sus nombres son rápidamente conocidos en el plano nacional, no solamente en sus regiones. No ocurre lo mismo con los alcaldes.

¿Tú crees que a nivel departamental podemos tener más adelante legislaciones diferenciadas, elecciones subdepartamentales?

Para esta primera elección de prefectos se discutió fuertemente esa idea, pero creo que si se da ese tipo de competencias debe ir acompañado de un marco jurídico claro en torno a los roles, a los recursos.

Y el referéndum, ¿qué importancia ha tenido para la democracia?

Es un mecanismo interesante; sin embargo, creo se requiere hacer algunos ajustes para darle verdaderamente utilidad y sentido. Normalmente en otros países el referéndum está destinado a aprobar algún proyecto de ley ya conocido. La gente dice sí o no a la aplicación de un texto previamente difundido. Por ejemplo, se tiene el caso del referéndum sobre la Constitución Europea: la gente estuvo informada del texto —por supuesto, no se debe exagerar el número de personas que lo leyeron— pero si se aprueba el documento ya no existe espacio para la “interpretación correcta” de los resultados. Se plantea una pregunta que se contesta afirmativa o negativamente, lo que implica su aplicación inmediata o sencillamente su rechazo. En Bolivia, el primer referéndum planteó preguntas sujetas a distintas interpretaciones, de ahí la paradoja de que el gobierno que lanzó la iniciativa vio cómo se aprobaba una ley que no respondía exactamente a su visión de la política de hidrocarburos. Sería aconsejable votar directamente sobre un proyecto de ley ya redactado y conocido en todos sus detalles. De esa manera se evitan peligrosas discusiones posteriores al referéndum sobre los verdaderos alcances de la respuesta del electorado y se mantiene la confianza de la ciudadanía en un instrumento democrático importante.

Solamente para conocimiento general, ¿se puede hacer un referéndum para derrocar al alcalde? Y ¿cuántos eventos de este tipo se pueden hacer en un año?

Lo que hace la Asamblea es redactar una Constitución, o sea el marco normativo general del país, que no tiene efectos directos e inmediatos sobre temas como el empleo, las condiciones de salud o de educación.

No existen referéndums revocatorios de mandatos de autoridades. No parece pertinente contemplar la figura del referéndum revocatorio de autoridades en un país donde normalmente las autoridades son elegidas con porcentajes inferiores al 50 por ciento.

Y en el caso de nuestro referéndum, creo que se trató de un suceso exitoso en términos de mostrar que el país no estaba tan polarizado. Pero después esos efectos fueron tremendamente nocivos. ¿Cómo evalúas este primer referéndum?

Tuvo elementos interesantes. Todas las regiones votaron por el Sí en las cinco preguntas. No se polarizó el país y hubo una participación electoral de aproximadamente un 60 por ciento. A pesar de los aspectos positivos, reitero que este primer ejercicio debería servir para introducir algunos ajustes a la Ley del Referéndum. El más importante es la necesidad de votar sobre proyectos de ley. Una observación que a veces se hace a esta pretensión es que muy pocos electores leerían todo el proyecto de ley, lo que es posible, pero queda abierta la posibilidad para cualquier ciudadano de conocer en detalle las consecuencias prácticas de su decisión. Asimismo, esto recuerda la importancia de la campaña electoral, a cargo de las organizaciones políticas, para promover la comprensión de los principales contenidos en la norma, los aspectos sobresalientes, para votar por su aplicación o su rechazo.

Y la Asamblea Constituyente, ¿qué importancia tiene para el país?

Puede tener una importancia grande; por supuesto, se debe ver cuáles son sus resultados y cuáles sus alcances. Quisiera mencionar un tema de cuidado: el riesgo de la sobrecarga de expectativas que tiene el país en torno a ese evento. Lo que hace la Asamblea es redactar una Constitución, o sea el marco normativo general del país, que no tiene efectos directos e inmediatos sobre temas como el empleo, las condiciones de salud o de educación. Se debería efectuar un trabajo importante para poner a la Asamblea Constituyente en su verdadera perspectiva, señalar cuáles son sus reales alcances, pero, al mismo tiempo, indicar sus limitaciones para que después no se produzca una frustración en el país.

Y en el marco de la Constituyente, ¿nos convendría establecer un sistema de gobierno parlamentario?

Pienso que las reglas del régimen político establecidas en la Constitución son satisfactorias en el sentido de que han permitido la instalación de distintos tipos de gobierno, de coalición o monocolor. Sin embargo, muchas veces hay un desencanto con las prácticas de los actores políticos, aunque es algo ingenuo suponer que el hecho de tener una nueva Constitución, un nuevo marco normativo, implicará de forma automática o inmediata un cambio en las prácticas políticas que disgustan a la ciudadanía.

Es ingenuo suponer que el hecho de tener una nueva Constitución implicará de forma inmediata un cambio en las prácticas políticas que disgustan a la ciudadanía.

Si se va a reformar el ámbito de las competencias de las prefecturas, el diseño debe estar muy bien hecho, con una visión de conjunto donde se vean con claridad las atribuciones, los recursos y los límites de cada uno de los niveles del Estado.

Creo que se mide mal el impacto global de pasar a una elección de todos los diputados por el sistema uninominal. Actualmente, nuestro sistema es proporcional.

¿Y sobre las reformas para incorporar las autonomías?

Ése será uno de los temas centrales de discusión de la Asamblea Constituyente. Si se va a reformar el ámbito de las competencias de las prefecturas, el diseño debe estar muy bien hecho. El riesgo o los problemas enfrentados por algunos países es que no están bien delimitados ni las competencias ni los recursos de los niveles intermedios. Y eso ha generado dificultades a mediano plazo y a la larga. Entonces, el diseño debe estar bien pensado, con una visión de conjunto donde se vean con claridad las atribuciones, los recursos y los límites de cada uno de los niveles del Estado.

Sobre las diputaciones uninominales, ¿deberían ser todos uninominales o deberíamos cambiar las circunscripciones?

Se dice con frecuencia que si elegimos a la mitad de los diputados en forma directa deberíamos hacerlo con todos. Parece un cambio finalmente sencillo, simple, sin embargo, creo que se mide mal el impacto global de pasar a una elección de todos los diputados por el sistema uninominal. Actualmente, nuestro sistema es proporcional. Si se decide convertirlo en un sistema donde todos los diputados sean elegidos mediante un sistema uninominal, entonces conviene saber que estamos cambiando de escenario e ingresando en un sistema que pierde todos sus rasgos proporcionales para transformarse en un sistema mayoritario de una vuelta, con todas sus implicaciones. El debate merece ser planteado en su verdadera magnitud.

Concluyo felicitándote por tu trabajo en esta elección presidencial y pidiéndote que me des una evaluación de este gran evento electoral que ha tenido una mínima abstención. Históricamente, ésta ha sido del 27 por ciento aproximadamente, y ahora ha sido del 16. ¿Nos puedes explicar un poco esto?

La elección del 18 de diciembre de 2005 fue para el organismo electoral, sin duda, la más compleja de organizar en las últimas dos décadas. En efecto, por primera vez en la historia se celebraron dos elecciones distintas en una misma fecha: la presidencial y la prefectural. Esto demandó un esfuerzo especial en todas las áreas, desde la capacitación a los jurados y votantes hasta la elaboración y distribución del material. Luego, la elección general llegó de manera anticipada: las cortes departamentales la encararon sin una larga tarea de planificación, con tiempos muy cortos y exigiendo a los funcionarios una intensa dedicación. La convocatoria anticipada demostraba que el país atravesaba por una fase de tensión prolongada casi hasta el momento de la elección, lo que complicó la tarea de la Corte Nacional Electoral. Incluso fue necesario postergar los comicios por la imposibilidad del Parlamento de encontrar una solución a la asignación de escaños por departamento. Por último, después de convocada la elección, se designaron nuevos vocales pues expiró el mandato de los vocales elegidos en el año 2001. El compromiso de las autoridades ratificadas y de los

La elección del 18 de diciembre de 2005 fue para el organismo electoral, sin duda, la más compleja de organizar en las últimas dos décadas. En efecto, por primera vez en la historia se celebraron dos elecciones distintas en una misma fecha: la presidencial y la prefectural.

nuevos designados, así como la experiencia de los funcionarios, ayudó a asegurar el éxito del proceso electoral.

En efecto, a pesar de las dificultades mencionadas, el balance de la elección 2005 es positivo. La jornada electoral transcurrió en un ambiente de serenidad y calma ejemplares, ajena a la incertidumbre y la tensión de los meses previos, ratificando el deseo de los bolivianos de convivir en paz y de solucionar las diferencias a través de mecanismos democráticos. Después, el trabajo imparcial de más de cien mil jurados aseguró la transparencia y la imparcialidad de los resultados; es más, aunque la elección era especial por el uso novedoso de dos papeletas, dos ánforas, dos actas, los jurados llevaron adelante su tarea con calidad. Finalmente, la participación marcó un punto alto. En los procesos de inscripción del año 2005 casi un millón de ciudadanos acudió a registrarse, motivados por el deseo de intervenir en una elección percibida como importante para el futuro del país. El día de la elección, por primera vez en la historia de Bolivia, votaron más de tres millones de personas y la participación alcanzó al 84,5 por ciento, la cifra más elevada del último cuarto de siglo. Ese nivel también se explica porque se trabajó, después de muchos años, con un padrón actualizado: de la base de datos fueron depurados los registros de cientos de miles de ciudadanos fallecidos o que viven en el exterior. Todos estos elementos han dejado un balance muy satisfactorio para quienes tuvimos la tarea de organizar la elección. Hay, al mismo tiempo, lecciones aprendidas que serán puestas en práctica en la elección de la Asamblea Constituyente y el referéndum sobre autonomías departamentales.

La jornada electoral de 2005 transcurrió en un ambiente de serenidad y calma, ajena a la incertidumbre y la tensión, ratificando el deseo de los bolivianos de solucionar las diferencias a través de mecanismos democráticos.

La democracia pactada

Una conversación con José Luis Exeni*

José Luis Exeni ha hecho su tesis de doctorado en Ciencias Políticas precisamente en el tema de la democracia pactada. Y es el tema que nos interesa conversar con él. Comienzo con la siguiente pregunta: ¿conviene entrar a una segunda vuelta?

Creo que sí, Diego. Es una demanda en términos de garantizar realmente la legitimidad del voto popular que permita que el candidato que no haya obtenido la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta, sea elegido de forma directa. Es una regla de elección dominante en América Latina, mientras que nuestra forma de elección presidencial es un modelo que sólo existe en Bolivia. Existió en 1931 en el Perú y en 1945 en Chile. Se ha demostrado que este sistema puede contribuir efectivamente a generar gobiernos estables, pero en Bolivia se lo ha hecho a costa de la legitimidad y la eficacia. En todo caso, es una demanda que tendría que discutirse en la Asamblea Constituyente como una posible reforma clave de la nueva Constitución.

Estas medidas, digámoslo así, tan populares me llaman la atención. A todo el mundo le agrada la idea de la segunda vuelta. Y me llama la atención

Se ha demostrado que la segunda vuelta puede contribuir efectivamente a generar gobiernos estables. En Bolivia los gobiernos estables se han conformado a costa de la legitimidad y la eficacia.

* Licenciatura en Comunicación Social en la Universidad Católica Boliviana, maestría en Ciencias Sociales y Doctorado en Investigación en Ciencia Política en la FLACSO México. Ha trabajado para ILDIS, la UNESCO, el periódico *La Razón*, la Secretaría Nacional de Participación Popular y PRONAGOB. Fue Director Nacional de Educación Ciudadana de la CNE. Actualmente trabaja en el PNUD en Bolivia como Investigador del Informe sobre Desarrollo Humano (IDH). Ha publicado "Repensar las políticas de comunicación", en *A trajetória comunicacional de Luiz Ramiro Beltrán; Políticas de Comunicación*; "Comunicación en tiempo de elecciones", en *El 2 de julio. Reflexiones Posteriores; Comunicación para una Cultura de Paz*; "Retos y oportunidades de la sociedad de la información: Documento de trabajo", en García Arvelio y Alfonso Alejandro: *Retos y oportunidades de la sociedad de la información*; "Reinventando la utopía: Políticas de comunicación para el siglo XXI", en *Ciencias de la Comunicación y Sociedad*; "Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina", en *Presidencialismo, sistema de partidos y reforma política*; "Bolivia: La democracia transada", en *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe; Cultura política y democracia en Bolivia. Segundo Estudio Nacional* (coordinador); *MediaMorfosis. Comunicación política e in/gobernabilidad en democracia*.

porque no son medidas tan simples de aplicarse e incluso traen consecuencias posiblemente peores que el remedio. Lo que se ve en América Latina es esa tendencia de elegir directamente a congresistas, prefectos o gobernadores, que, a larga, generan un montón de actores de veto sobre la gestión de gobierno, como dice George Tsebelis. Predomina una gran capacidad de presión sobre el gobierno, y en general se incrementa el patrimonialismo. Lejos de disminuir, con la segunda vuelta vas a tener que comprar más gente...

Es probable. El dato objetivo que tenemos, con estudios comparativos que se han hecho sobre la segunda vuelta en América Latina, es que ésta por sí misma no garantiza la estabilidad política. Igual que la segunda vuelta congresal, requiere la conformación de coaliciones gubernamentales o de pactos multipartidistas, en este caso previos a la segunda vuelta electoral, y con estos riesgos que tú bien mencionas de patrimonialismo o de hacer un “pre-cuoteo” de la gestión de gobierno. En todo caso, creo que a la hora de definir reglas electorales en términos del mejor diseño institucional para una democracia con estabilidad y con gobernabilidad, la idea es buscar un equilibrio entre estas reglas.

Ahora, efectivamente, ¿cuáles son las mejores reglas? Son las que funcionan, no hay una regla ideal. Creo que en el caso de Bolivia hemos ido ampliando y mejorando nuestras reglas. El 94, por ejemplo, había la idea de que se vota pero no se elige. Por eso pasamos a los diputados uninominales. El 2003 se decía que se vota pero no se decide, y pasamos a la Asamblea Constituyente, al referéndum y a la iniciativa legislativa ciudadana. Entonces, estamos afinando nuestras reglas, y creo que la segunda vuelta está pensada sobre todo en términos de un plus de legitimidad del gobierno, teniendo en cuenta que ningún candidato podría obtener una mayoría absoluta de votos. Eso se ha roto el 18 de diciembre de 2005, y qué bueno que esta tendencia del comportamiento electoral boliviano, que era una tendencia de dispersión y de fragmentación del voto, haya dado un giro en términos de dar una mayoría absoluta a un candidato.

De todas formas, no tiene se tiene una mayoría en el Congreso.

Sí, no se tiene mayoría en el Congreso, pero su legitimidad como Presidente es indiscutible, y vuelvo a lo que planteabas: se está ante el desafío de plantear un esquema de gobernabilidad muy complejo, ya no bajo una lógica muy simple, como se lo hizo entre 1985 y 2002, en que se utilizó una lógica básicamente aritmética, logrando mayoría parlamentaria. Se aseguraba una especie de gobernabilidad “a plazo fijo” y ahora se debe buscar una gobernabilidad menos simple, que tenga que ver, primero, con el establecimiento de pactos puntuales en el Congreso. Segundo, como se trabaja en una lógica de gobiernos divididos verticalmente, ahora no sólo tenemos el desafío de buscar gobernabilidad en términos de la relación siempre compleja entre Ejecutivo y Legislativo, sino también en la relación entre Gobierno central y gobiernos departamentales. Y también en una

Ahora no sólo tenemos el desafío de buscar gobernabilidad en términos de la relación entre Ejecutivo y Legislativo, sino también en la relación entre Gobierno central y gobiernos departamentales. Y también en una relación transversal entre gobierno y sociedad civil.

relación yo diría transversal entre gobierno y sociedad civil. Entonces, si juntamos gobierno vertical con gobierno horizontal, tenemos esto que llamamos una gobernabilidad muy compleja que demanda muchas más destrezas de mecanismos de negociación de pactos, pero que al mismo tiempo no deja de lado la necesidad de tomar decisiones, la necesidad de gobernar. O sea, tiene que haber frenos y contrapesos, pero no en una lógica del bloqueo.

¿Cómo lo has llamado: vertical, horizontal y transversal?

Horizontal en términos de la relación Ejecutivo-Legislativo. En Bolivia tenemos los dos extremos. Del 82 al 85, con Siles Suazo, el extremo de la parálisis y la crisis institucional. Ahí tuvimos eso que se llamó el trauma de ingobernabilidad, con el supuesto asumido de que era difícil, si no imposible, gobernar sin el apoyo de una mayoría parlamentaria. Un poco lo ratificamos durante el gobierno de Mesa, en esa especie de experimento de gobierno sin partidos y sin bancada mayoritaria. Ése fue un extremo. El otro fue esto de la idea del Parlamento apéndice, es decir, aquel Parlamento que simplemente es una correa de transmisión de las decisiones del Ejecutivo. Y ahí vino toda esa lógica, que desprestigió al Parlamento, de los levantamientos y del rodillo parlamentario. Por eso la idea es cómo salir de esos dos extremos y entrar a una lógica de pactos programáticos donde, efectivamente, más que las cuotas de poder y más que el poder por el poder, haya una lógica que tenga que ver con la ejecución de políticas.

La idea es salir del extremo de un gobierno con mayoría parlamentaria y uno minoritario y entrar a una lógica de pactos programáticos donde, más que las cuotas de poder y más que el poder por el poder, cuente la ejecución de políticas.

Pero te insisto con esto de la segunda vuelta. Hemos tenido propuestas de Walter Guevara y de Hugo San Martín que dicen que el primero que salga para ir a una segunda vuelta tendría que tener por lo menos el 30 o el 50 por ciento de los curules garantizados. ¿Qué opinas?

Justamente en este momento la discusión sobre el ballottage radica en eso. Con la segunda vuelta presidencial garantizamos tener efectivamente un Presidente con la mayoría absoluta de votos, pero la gran paradoja es que este Presidente, que tiene mucha legitimidad en su elección, como no ha ganado en la primera vuelta, tiene también una bancada minoritaria. Entonces el problema permanece intacto. Por eso se debe llevar también a segunda vuelta la elección congresal, garantizando por esa vía que el presidente tenga una bancada mayoritaria. Lo cual nos permitiría que efectivamente haya gobernabilidad y una bancada mayoritaria afín al presidente. Y también se lograría establecer pactos programáticos preelectorales que tengan que ver con este desafío de formar mayorías. Sería pensar como en Chile, es decir, ya no en cinco partidos sino en dos grandes bloques. Entonces, el gran problema de la gobernabilidad en los presidencialismos latinoamericanos tiene que ver con esa idea de gobiernos minoritarios que son impotentes y no tienen la capacidad plena de gobernar, y gobiernos mayoritarios monocolors, de un solo partido, que son muy difíciles de conseguir, y cuando se lo hace se convierten muchas veces en

gobiernos autoritarios. Y es que ahí radica la muy difícil conciliación que tenemos que hacer entre gobernabilidad y democracia.

En todo caso, hablemos de ejemplos concretos. En diferentes países de América Latina la segunda vuelta ha venido aparejada de ingobernabilidad. No parece ser la panacea que pensamos aquí. ¿Podrías hablarnos del contexto latinoamericano?

Sí, cómo no. Como te iba diciendo, hace poco revisaba un estudio de un politólogo uruguayo de apellido Chasquetti, que centra su atención en la posibilidad de implementar el *ballotage* en América Latina. Pone en evidencia que en nuestro continente predomina una perniciosa combinación de presidencialismo con multipartidismo. Dicha combinación obliga a establecer coaliciones, y, en ese entendido, la reflexión gira en torno a los incentivos que hay que crear para consolidar coaliciones estables. El propósito no se orienta a prescindir de las coaliciones políticas, sino a generar un diseño institucional que fortalezca su buen funcionamiento. Pero, eso sí, debemos conformar coaliciones programáticas. Nosotros, los bolivianos, nos quedamos en la crítica y en la condena a los pactos por la mala experiencia que hemos tenido en el país. Mala, valga aclarar, en términos de legitimidad, pero seguramente buena en términos de estabilidad. En todo caso, debemos tener presente que el futuro augura muchos gobiernos minoritarios. No debemos dejarnos obnubilar por este presente unicolor. Esta contundente victoria masista traducida en un Congreso que no requiere de alianzas, no siempre ha de ser así. Seguiremos necesitando pactar con otras fuerzas políticas. Y, en ese sentido, el tema es pensar el tipo de coaliciones que debemos impulsar. Hay mucha experiencia en la conformación de coaliciones en regímenes parlamentaristas europeos para subsanar aquello que Giovanni Sartori califica como presidencialismos, y que no son más que malas copias del presidencialismo estadounidense.

Quisiera que ahondaras en nuestras propias coaliciones. ¿Cómo han surgido y qué importancia han adquirido?

En Bolivia el antecedente previo pero fundamental a la democracia pactada lo ofrece el gobierno de la UDP. La transición a la democracia fue una transición pactada entre los principales actores relevantes de aquella coyuntura, y allí reside el embrión de esta lógica de pactos que se consolida gracias a la debacle que sufrió el país en este periodo de gobierno. Hernán Siles Zuazo preside un gobierno minoritario que tuvo que enfrentar una permanente movilización interna plagada de demandas. Lo dificultoso fue que vivió estos embates con un Parlamento opositor que llevó al extremo la lógica del bloqueo. No cabe duda de que el modelo boliviano de este breve periodo (1982-1985) da la razón a todos los acérrimos críticos del presidencialismo. La tesis central de los críticos acerca de la legitimidad dual —el presidente con la legitimidad del voto frente a un parlamento con la misma legitimidad del voto— como factor de desestabilización se cumple

El gran problema de la gobernabilidad en los presidencialismos latinoamericanos tiene que ver con esa idea de gobiernos minoritarios que son impotentes y no tienen la capacidad plena de gobernar, y gobiernos mayoritarios monocolors, de un solo partido, que es muy difícil conseguir.

El “trauma de ingobernabilidad” que trajo la UDP nos dejó una certeza: se debe gobernar con el apoyo mayoritario del Parlamento.

con notable eficiencia en nuestra realidad. Obtuvimos de esta catástrofe una gran lección, conocida como el “trauma de la ingobernabilidad”. Fue tal la anomia que nadie en su sano juicio repetiría similar experiencia. Adquirimos una certeza: se debe gobernar con el apoyo mayoritario en el Parlamento.

De ahí es que saltamos a una nueva fase. Una fase, por decirlo de algún modo, intermedia, en lo que se refiere a los modelos de coalición. La coalición establecida entre 1985 y 1989, bajo el gobierno de Víctor Paz Estensoro, contó con el apoyo de ADN. Sin embargo, fue un apoyo tan solo en el Congreso. Por tanto, nos mantuvimos en el esquema de tener a un solo partido como gobernante, pero con el apoyo en el Parlamento del principal partido de oposición. Este primer modelo de coalición fue clave, pues permitió que se impongan las políticas de estabilización y de ajuste estructural. Pasamos, por ende, a lo que se conoce como el modelo de democracia pactada. El 89 se establece el denominado Acuerdo Patriótico MIR-ADN, que fija una alianza no sólo como coalición parlamentaria, sino como coalición de gobierno. Es, pues, una coalición en términos de distribución de responsabilidades en la gestión de gobierno. Aunque hablo de responsabilidades en un sentido ideal, pues lo que finalmente sucedió fue una simple distribución de cuotas de poder.

Tenemos, por tanto, estos dos formatos de coalición. A partir del 89 se replica sólo este último formato: coaliciones parlamentarias y de gobierno. Fue lo que ocurrió el 93, año en que se establece el Pacto por la Gobernabilidad con el MNR a la cabeza y la UCS y el MBL como socios. Ya en 1997 llegamos a un alto nivel de promiscuidad en la llamada “Megacoalición”. En este caso, tuvimos más partidos en el gobierno que en la oposición. Pasamos a ese tipo de coaliciones que se conocen como coaliciones superfluas, pues sus socios no están siquiera cercanos en un continuo de posicionamiento político. Es un tipo de coalición que incluye socios absolutamente innecesarios. La Megacoalición tenía 10 partidos políticos, y podían irse dos y se seguía manteniendo la mayoría, pero con un margen de laxitud tan fuerte que el costo recaía en la gestión de gobierno. Gestión que fue ciertamente desastrosa.

Sin embargo, además de esta diferencia general entre modelos de coalición, ¿tenemos datos estadísticos más exactos?, ¿algo así como un “índice de coalición”?

Más que un índice como el que sugieres, yo te plantearía que redefinamos los tipos de coalición. De ese modo, obtenemos tres grandes tipos de coalición: coaliciones electorales, parlamentarias y de gobierno. En Bolivia hemos tenido los tres tipos de coalición. El único ejemplo de coalición electoral se produce el 93, una vez concluido el gobierno del Acuerdo Patriótico. Esta misma coalición gubernamental se prolonga como coalición electoral. El Acuerdo Patriótico fue como coalición electoral a la elección del 93 y resultó un fracaso. La coalición de Paz Estensoro, como

La coalición establecida entre 1985 y 1989 fue un modelo intermedio: un solo partido gobernante pero con el apoyo del Parlamento.

dije, fue una coalición parlamentaria y el resto de coaliciones lo fueron tanto parlamentarias como de gobierno.

En todo caso, lo que define a una coalición es el papel del partido del Presidente en su relación con sus socios. Es evidente que en la coalición goniista del 93, el MNR fue un socio plenamente hegemónico. Distinta fue la situación del Acuerdo Patriótico, que tuvo que lidiar con un socio equivalente, y lo fue aún más la Megacoalición, que sitúa al partido del Presidente con similar peso a sus múltiples socios. Y ya en el umbral de la decadencia de la democracia pactada, el 2002 inaugura una coalición muy compleja. Se coaligan dos socios con un poder equivalente. ¿En que derivó esta compleja alianza? En lo que se conoce como la “lógica mil hojas”: un partido A asume el cargo de ministro, su socio B el de viceministro, nuevamente A la dirección y B la jefatura. ¿Te imaginas lo que ha implicado esta repartija en términos de gestión de gobierno? Pues ha sido una locura que ha terminado como ha terminado.

Pero estas coaliciones más o menos fuertes, ¿definen particulares y diferenciadas formas de legislar?

Más que legislar en forma diferente, lo que cambia es la lógica de relacionamiento del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo. Bajo el formato de coalición con un partido hegemónico, como es el caso de Goni del 93 al 97, la iniciativa se desplaza hacia el polo del Poder Ejecutivo, escenario que convierte al Legislativo en un mecanismo que se limita a avalar las decisiones del gobierno. En el otro polo, ante la ausencia de coalición, tenemos el formato visto durante el gobierno de Mesa, en que el Congreso adquiere otro rol: cobra protagonismo y se asume como un espacio privilegiado de legislación, definiendo una relación contraria a la antes descrita. En ésta, precisamente, es el Poder Ejecutivo el que se somete a los dictados parlamentarios y existe otro tipo de relacionamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo. En todo caso, este último ejemplo fue la excepción de una regla que, en un balance general, diríamos que efectivamente ha contribuido a generar estabilidad. Estabilidad entendida como la posibilidad de que el Ejecutivo adopte determinadas políticas públicas de acuerdo a su criterio. Esta eficiencia se logró, sin embargo, a costa de debilitar, deslegitimar y desnaturalizar el papel del Congreso Nacional.

De ese modo, considero que el gran desafío —si se mantienen los pactos, como es bastante previsible— está en lograr no simplemente pactos de poder, sino acuerdos programáticos. Tengamos en claro que una cosa es pactar y otra es llegar a un acuerdo. He ahí el secreto. Pero, de todos modos, no basta. Indudablemente, se pueden establecer pactos programáticos, pero aun su puesta en escena está regida por códigos éticos muy precisos. No debes, aun en nombre de tu programa acordado con las fuerzas políticas socias y/u opositoras, pactar a golpe de cooptación. O, peor, pactar incurriendo en vicios de corrupción, como lamentablemente ha ocurrido en el Brasil. En aquel vecino país se cuenta con un programa

El Acuerdo Patriótico, en cambio, fue una coalición de gobierno que implicó una simple distribución de cuotas de poder.

La Megacoalición fue del tipo de coalición superflua: incluye socios innecesarios, que no son cercanos en su posición política.

Lo que define que una coalición sea electoral, parlamentaria o de gobierno es el papel del partido del Presidente en su relación con sus socios.

y, precisamente, ante la necesidad de llegar a hacer acuerdos programáticos o hacer leyes específicas en un Congreso donde no se tiene la mayoría, se ha recurrido a la cooptación a través de dineros mal habidos. Y es ahí donde reside el problema. Ésa es la otra tentación y el riesgo que existe. Estamos, por decirlo de algún modo, a cinco votos de tener mayoría en el Congreso, y como se hace muy difícil convencer al oponente, la compra de apoyo se convierte en la mejor opción. Esa es, en síntesis, una perversión de esta lógica de acuerdos programáticos y puntuales.

Y en nuestra historia democrática, ¿hay casos de este tipo?, ¿hemos tenido necesidad de hacer estas peculiares compras?

Hay mucha especulación al respecto en la opinión pública. Esa idea de que cuando había que aprobar leyes importantes circulaban los famosos maletines negros no ha sido nunca debidamente comprobada. No digo que no sea cierta, pero hoy no hay forma de demostrarlo. No hay datos, pero podemos intuir que algo de los gastos reservados estuvo dirigido a comprar lealtades. Y este comportamiento termina de quebrar cualquier posibilidad de discutir una propuesta. Lo ideal sería promover una democracia deliberativa que posibilite llegar a adoptar mejores decisiones en Bolivia a través del diálogo abierto. Es evidente que en la época de las democracias pactadas no hubo mucha discusión. Lo que hubo fueron votaciones. Por tanto, podemos constatar que nos hemos saltado estos dos espacios fundamentales del ejercicio democrático. Por un lado, no promovíamos más que una discusión tenue en tanto la decisión dependía de este circuito prebendal antes que de cualquier reflexión programática relativamente abierta. Por otro lado, nos íbamos directamente a la votación con la certeza de que la opción “a ser elegida” ya estaba predefinida, y no precisamente por los mejores argumentos sino por intereses personales y corporativos.

Pero volvamos a la reflexión acerca del futuro de nuestra democracia pactada, que tú crees que, inobjetablemente, traerá coaliciones. Precisamente por esta razón, haciendo a un lado esta victoria contundente del MAS y pensando más bien en la elección de 2015 o de 2020, conviene advertir que no necesariamente tendremos las mismas mayorías. Además, es prudente recordar que tenemos un escenario carente ya del monopolio partidario de antaño. Imagino el caso de Colombia, donde tienes que negociar con más de 50 micro partidos o microempresas partidarias dentro del Congreso. Asimismo, ya para entonces, tendremos gobernadores de prefecturas autonómicas, así como parlamentarios más afines a su región que a su propio partido, al mejor estilo brasilero. Y encima, seguramente mantendremos un Senado cuyo diseño institucional es más federal que propio de un Estado unitario (es un Senado que representa a las regiones). Me parece que la gobernabilidad será conseguida muy dificultosamente. Mi hipótesis es que la podrás lograr a cambio de incrementar estas “compras” que analizabas. Se agigantará este Estado patrimonial, ¿no te parece?

Bajo el formato de coalición con un partido hegemónico, la iniciativa se desplaza hacia el Poder Ejecutivo y, ante la ausencia de coalición, el Congreso adquiere otro rol: cobra protagonismo y se asume como un espacio privilegiado de legislación.

Sí, coincido contigo. En este escenario que has planteado, se dan a conocer una variada gama de actores de veto que harán verdaderamente dificultosa cualquier gobernabilidad. Se trata de actores con capacidad de chantaje que, a la postre, quebrarán toda posibilidad de diálogo e incrementarán estas pautas tradicionales de clientelismo, fortalecidas incluso a nivel municipal. E imagino que es previsible creer que esta lógica se reproduzca también en los gobiernos departamentales. ¿Qué hacemos contra esto? Pues no creo que la respuesta pase por un diseño institucional que introduzca la segunda vuelta. Tiene que ver con algo más complejo: la cultura política.

En Bolivia, después de más de 20 años de democracia, tenemos una cultura política no sólo autoritaria, sino profundamente patrimonial. Ahí está el mayor reto que no va a modificarse por el simple hecho de impulsar una Asamblea Constituyente.

En todo caso, el diseño institucional que pueda salir de la Asamblea podría ser decisivo. Por ejemplo, en la posibilidad de instituir un sistema menos presidencialista que el actual. Ya se habló de esta posibilidad durante las discusiones que alimentaron el diseño de la Constitución modificada del 93. Se planteó la posibilidad de tender a un sistema parlamentario. ¿Qué opinas?

Es un tema muy ampliamente discutido en América Latina: los peligros del presidencialismo versus las virtudes del parlamentarismo. También lo hemos discutido internamente. Sin embargo, se ha omitido, en primer lugar, relacionar estas propuestas de rediseño con la cultura política personalista/caudillista que tenemos y que calza perfectamente con el formato presidencialista.

En segundo lugar, poco se ha reflexionado en torno a que para pasar a un sistema parlamentarista necesitamos un elemento que es condición ineludible de este formato de gobierno: partidos fuertes, institucionalizados y disciplinados. Hoy por hoy carecemos de este requisito.

Pero antes de que sigas, posiblemente el aspecto más importante que debe ser tomado en cuenta es que bajo este mismo formato hemos tenido en cierta medida un sistema hiperparlamentarizado con Carlos Mesa e hiperpresidencialista con Goni. Se puede cabalgar en ambos mundos sin modificar el diseño

Precisamente por este motivo, creo que en tercer lugar debemos considerar esta correlación de fuerzas que, indistintamente del diseño, te puede hacer fracasar o tener éxito. Por eso, como tú bien decías, tenemos los dos extremos. En un extremo, el primer gobierno de Sánchez de Lozada, en el año 93, con una fuerte concentración del poder, abanderando esta lógica del “Parlamento apéndice”, y el 2004, en lo que se conoció como paradoja de la gobernabilidad, con Carlos Mesa a la cabeza, teníamos un presidente con mucha legitimidad, una de las más elevadas de un presidente

Lo ideal sería promover una democracia deliberativa que posibilite llegar a adoptar mejores decisiones en Bolivia a través del diálogo abierto.

En Bolivia tenemos una cultura política no sólo autoritaria, sino profundamente patrimonial. Ahí está el mayor reto que no va a modificarse por el simple hecho de impulsar una Asamblea Constituyente.

en democracia en Bolivia, pero con muy poca o casi ninguna capacidad de incidencia sobre la agenda política. A su lado, vaya paradoja, un Parlamento con una legitimidad muy baja, pero que tenía bajo su control la definición última de la agenda política. Entonces, de un “Parlamento apéndice” pasamos a un “Parlamento hígado”, a un Parlamento que bloqueaba sistemáticamente cualquier iniciativa del Presidente por el solo hecho de provenir del Ejecutivo. Ahí había, si tú quieres, una suerte de defensa corporativa del Parlamento.

No consideraría esta actitud insana como una experiencia de parlamentarismo. El parlamentarismo está pensado en términos del origen del poder. Vale decir, todo el poder y, por ende, toda la fuente de legitimidad de ambos poderes reside en el ámbito legislativo, ya sea para quitarle el voto de confianza a la autoridad del Ejecutivo o bien para disolver el mismo Congreso. Por tanto, debemos pensar, más bien, en un presidencialismo dotado de mecanismos más flexibles para evitar las crisis de gobierno que se transforman en crisis del mismo régimen democrático. No debemos esperar a que toda la población clame por la destitución presidencial, sino, simplemente, aplicar la regla y destituirlo. Nosotros, sin embargo, hemos aprendido a fuerza de golpes. A la mala. Y si bien hemos logrado sucesiones presidenciales sin recurrir a medidas coercitivas, no han sido salidas del todo legales. Ha sido claro lo que ha ocurrido en octubre de 2003: hemos tenido una sucesión constitucional forzada. Por ello, la pregunta de fondo es: ¿Qué diseño institucional podría preservar a los buenos gobiernos y, simultáneamente, cambiar a sus pares malos sin alterar la estabilidad política y, sobre todo, sin que estos momentos de intensa movilización social y, por ende, de crisis, se transformen en quiebres de la democracia?

Es decir que te decantas por un sistema parlamentario.

De algún modo, sí.

Siguiendo tu lógica, ¿podemos imaginar, por ejemplo, que con un sistema parlamentario hubiésemos podido evitar los 100 muertos de Octubre de 2003 en El Alto?

No estoy muy seguro, pues reitero que no es un problema del sistema únicamente, sino que es un problema de los actores. Hasta la mejor maquinaria puede ser estropeada por un chofer torpe. De ese modo, aun bajo un formato parlamentarista surgirán caudillos que se aferren al poder y te conduzcan a todo tipo de crisis, que te lleven a salidas violentas.

Sin embargo, nuestra experiencia con la “parlamentarización” municipal no ha sido la mejor.

Sí, como tú sabes, el voto de censura a nivel municipal se lo planteó como una especie de ejercicio, un globo de ensayo, para ver en qué medida

Para pasar de nuestro sistema presidencialista a un sistema parlamentarista necesitamos partidos fuertes, institucionalizados y disciplinados. Hoy por hoy carecemos de este requisito.

se podría replicar este ejemplo local a nivel central. Efectivamente, este voto de censura te ha producido una tremenda inestabilidad. No se ha censurado alcaldes en función a criterios de rendimiento sino en función a intereses políticos. El saldo neto, por tanto, es que efectivamente ha primado ante todo una lógica de interés personal. Más que cambiar gobiernos deficientes, este mecanismo ha servido para desplazar a gobiernos que no nos gustaban y no necesariamente a aquellos que hayan tenido una mala gestión. De ahí vino esta suerte de *pasanaku* municipal perverso de sucesivos alcaldes, en desmedro de la legitimidad y la eficacia.

Por eso me hace temblar la posibilidad de tener un Parlamento con capacidad de veto al Presidente. La cosa va a terminar en arreglos clientelares: “Mirá, no te veto si me das cuatro ministerios, una embajada para mi hija o un puestito para mi cuñado”. Podría, pues, acabar como un premio a la cultura política perversa que comentamos.

Concuerdo con ello. Por eso insisto que debemos transformar nuestra cultura política, simultáneamente a cualquier reforma institucional.

Pero tú por tu parte, en el marco de la Asamblea, ¿qué reformas puntuales impulsarías? Imagino, por ejemplo, la posibilidad de que el Presidente disuelva el Parlamento cuando la oposición de este poder se torne intransigente. O, desde el otro vértice, la posibilidad, ya comentada, de censurar al Presidente. U otras, como la misma creación de la figura de Primer Ministro. ¿Qué crees?

Yo creo que como está planteado el actual diseño de relacionamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya tenemos un Presidente con amplia capacidad de veto. Sólo puede ser superado por una coalición que reúna al menos a dos tercios del Congreso. Por otro lado, mantendría también el poder que tiene el Presidente de aprobar decretos. Ello supone una amplia capacidad legislativa —es, de algún modo, una actividad legislativa— que, en todo caso, no puede a mediano y largo plazo prescindir del Congreso. También modificaría el alcance del poder del Congreso. Ampliaría la función de fiscalización sobre el Ejecutivo, así como su capacidad de llevar la iniciativa, y sin esperar que el Ejecutivo presente propuestas, elaborar leyes de índole económica, como la Ley del Presupuesto. Asimismo, abogaría por que el acto de interpelación a un ministro se traduzca de manera efectiva en el cambio de política y, obviamente, en el cambio del funcionario. Hasta el presente, los actos de interpelación o han sido sistemáticamente bloqueados por mayorías oficialistas o han sido mecanismos declarativos. Vale decir, aun cuando la interpelación ha procedido, el Presidente generalmente ha mantenido su confianza en el ministro en cuestión. Suena razonable, entonces, proceder a instituir este cambio. Comprendamos que no es un simple cambio de cara. No es sólo un cambio de funcionario. No. Es un acto que debería permitir, ante el amedrentamiento, elaborar las políticas en forma conjunta entre ambos poderes. Obviamente, se corre el

El parlamentarismo está pensado en términos del origen del poder. Toda la fuente de legitimidad de ambos poderes reside en el ámbito legislativo.

riesgo de tener parlamentarios abocados a la tarea de cambiar ministros y gabinetes desde el Parlamento.

Te noto muy ambiguo. Me estás hablando sólo como analista, pero quisiera que te la juegues: ¿más Parlamento o más Presidente? Tengamos en cuenta que el presidencialismo sigue vivo y coleando en América Latina, más aún después de sus respectivas Asambleas Constituyentes.

La mejor opción es más Parlamento. Me la jugaría en el largo plazo por el fortalecimiento del Parlamento. Tenemos que avanzar hacia una democracia deliberativa; lo contrario sería un retroceso. La lógica es muy simple. Me imagino que una decisión que se toma de una manera discutida, dialogada y argumentada en una asamblea, no sé si necesariamente de 157 representantes, siempre será mejor que una decisión que toma una sola persona (la decisión de un Presidente y su pequeño equipo de ministros). No tengo específicamente ninguna medida institucional concreta en mente, pero sé que debemos tender a consolidar el Parlamento.

En ese sentido, ¿cómo ves el modelo francés? Te hago esta pregunta porque hasta el momento hemos discutido en base a dos opciones: o más Parlamento o más Presidente, pero no hemos incluido la opción intermedia: un semipresidencialismo o premier-presidencialismo, como se denomina no sólo el formato institucional francés sino otros, como el portugués o el ucraniano. En el caso francés, si bien es un sistema presidencialista, cuentan con la figura de un primer ministro que, además, debe ser reclutado de la oposición. De ese modo, tienes a la oposición gobernando al Parlamento junto a un Presidente con capacidad de disolución de ese Congreso.

Es un buen mecanismo. No sé si replicarlo sería lo más correcto, pero sí sé que este modelo nos enseña que existe la posibilidad de concertar con la oposición en forma permanente y en términos de una mejor distribución de las responsabilidades de gobierno. En todo caso, no estoy muy seguro de que ese mecanismo que da a la oposición el manejo del Congreso a través de la figura del Primer Ministro sea la mejor forma de garantizar la estabilidad en un país como Bolivia. Posiblemente si tuviéramos partidos institucionalizados, estructurados y disciplinados, esta reforma sería pertinente.

No lo sé, pues si cumpliésemos el requisito que mencionas —partidos disciplinados y sólidos— ya no estaríamos discutiendo estas reformas. En todo caso, ¿qué relación ha habido entre nuestra democracia pactada y la tradicional empleomanía nacional?

Sí, como mencionaba, la práctica de la democracia pactada se ha ido degradando. Hemos pasado de ese pacto parlamentario del 85, donde efectivamente no había una distribución de cuotas de poder, o ésta era insignificante, al peor modelo de pacto: el liderado por Goni, que impuso un modelo simétrico al milímetro en la distribución de cargos. Fue

En los municipios no se ha censurado alcaldes en función a criterios de rendimiento, sino en función a intereses políticos. De ahí vino esta suerte de *pasanaku* municipal en desmedro de la legitimidad y la eficacia.

definitivamente mortal para la democracia pactada. No cabe duda: el pacto que se dio entre el MNR y el MIR en junio del 2002, reforzado posteriormente con la inclusión de NFR, fue el peor modelo de coalición. Se transformó en un modelo matemático. Se impuso una lógica aritmética del porcentaje: “Yo contribuyo con X porcentaje a la mayoría parlamentaria y recibo el mismo porcentaje en puestos en el Poder Ejecutivo”.

Entonces, en el momento en que dejas de discutir cuál es la mejor política tributaria y pasas a agarrarte de los pelos para definir quién ocupa la Dirección de Impuestos Internos o el Servicio de Caminos, empieza el desastre. Ahí se desnaturaliza totalmente la lógica de los pactos. Se pasa de la lógica que te decía: tú, socio “A” hazte cargo del ministerio “A”, y tú, socio “B” hazte cargo del ministerio “B”, a la lógica de que “el ministerio A debe repartirse de forma intercalada entre A y B”. Eso ya fue el acabóse. Fue el quiebre total en términos de la posibilidad de hacer una mínima gestión eficaz. Y, por supuesto, ni hablemos de legitimidad. Fíjate que, más o menos en agosto del 2003, teníamos una de las coaliciones más amplias —una gran coalición que controlaba más de dos tercios del Congreso— y, sin embargo, ya nadie creía en esta institución.

Ahí verdaderamente nos dimos cuenta de que este edificio había sido construido sobre cimientos muy débiles. Entendimos que la gobernabilidad no sólo debía ser patrimonio de los actores político-partidarios, sino de aquellos actores sociales tradicionalmente marginados. En todo caso, ni siquiera se puede hablar de la existencia de una gobernabilidad entre partidos, ya que en los últimos años de vida de esta democracia pactada el usufructo del poder fue una cuestión de jefes y cúpulas partidarias. Ni siquiera los partidos políticos participaron. Fueron igualmente excluidos por reducidas pero avariciosas camarillas. Tengamos en cuenta que las estructuras partidarias ya ni siquiera eran partícipes de las negociaciones para establecer las coaliciones. Sólo asistían a los actos a hacer bulto, legitimando las decisiones tomadas fundamentalmente por los famosos operadores políticos. Como ejemplo, recuerdo la última coalición donde todo pasaba por la posibilidad de lograr acuerdos satisfactorios entre Sánchez Berzaín y Oscar Eid. Sánchez Berzaín llamaba a Oscar Eid y le decía: “Te estoy mandando una persona para que sea viceministro de tal ministerio controlado por el MIR”. Oscar Eid hacía lo mismo: “Te estoy mandando tal persona para que sea viceministro de un ministerio controlado por el MNR”. Lamentablemente, se llegó a este grosero nivel de patrimonialismo. Un patrimonialismo que, además, fue completamente elitista. Uno podría pensar que era la coalición multipartidaria la que se ponía de acuerdo, pero no, pues sólo eran dos oscuros personajes los que se encontraban y se ponían de acuerdo.

Esto es muy evidente del 2002 para adelante, pero en gobiernos previos, ¿quién cumpliría esta función?

**Debemos transformar
nuestra cultura política,
simultáneamente a cualquier
reforma institucional.**

Yo no hablaría de una lógica tan personalizada como la que se vivió el 2002, pero sí había cúpulas muy reducidas que efectivamente eran las que se encargaban de la distribución de cargos. Insisto: tiene que haber coaliciones multipartidistas, pero en el caso de Bolivia no se trataba de coaliciones multipartidistas. Eran acuerdos entre elites y entre caudillos que tenían sus operadores que asumían para sí de manera absoluta, abusiva y, por supuesto, poco democrática, la distribución de cargos. Por tanto, ni siquiera podemos hablar de que ha habido coaliciones multipartidistas en Bolivia. Lo que ha habido es esta idea de que la distribución de cuotas es función de los jefes de partido, los que, además, asumían que los partidos eran de su propiedad y por lo tanto tenían la capacidad de hacer lo que querían, ya no sólo con su partido, sino también con el Estado mismo.

Pero, en este caso, me dejas un poquito con el temor de que posiblemente nos planteas un callejón sin salida. Por un lado, nos dices que la perspectiva de hacer pactos es inevitable, pero que su puesta en práctica viene de la mano de un incremento patrimonial. Asimismo, afirmas que la solución pasa por hacer reformas que afecten nuestra cultura política. Sin embargo, justamente estamos transitando por la vereda opuesta. Estamos transitando por ahondar esa cultura patrimonialista con las nuevas reformas planteadas como la segunda vuelta, la elección directa de todos los diputados y/o concejales uninominales, además de la elección de prefectos. ¿Verdaderamente estamos entrando a un callejón sin salida?, ¿no hay solución a esto?

La mejor opción es más Parlamento. Tenemos que avanzar hacia una democracia deliberativa. Una decisión que se toma de una manera discutida, dialogada y argumentada en una asamblea siempre será mejor que la decisión que toma una sola persona.

Si lo planteamos así, efectivamente es un callejón sin salida. Pero hay un aforismo que dice “no hay callejón sin salida si se puede dar marcha atrás”. Y hoy, de cara a la Asamblea Constituyente, podemos dar marcha atrás y olvidar muchas de las deficiencias actuales. Creo que las elecciones de diciembre de 2005 nos permiten ingresar a una segunda transición de nuestra democracia, que impone la necesidad de replantear las reglas de juego. Lo que hay que hacer, entonces, a efectos de evitar ese callejón sin salida, es un quiebre. Un quiebre que implique ya no pensar sólo en hacer pactos políticos, sino en ampliar esta lógica de alianzas. Para lograr este cometido debemos entrar a una lógica de pactos ampliados, pactos de nuevo tipo, donde intervengan no sólo los actores partidistas, sino también aquellos actores institucionales, sociales y regionales.

Además, lo que debemos considerar es que si bien, de acuerdo a esta reflexión, surgen más actores y, por ende, más bocas que alimentar, al mismo tiempo logras tener más mecanismos de contrapeso a la posible hegemonía de un solo actor. Logras mayor control social a favor de la ciudadana. Lo que significa que se debe mejorar la calidad de la representación política de los pactos a través de la vigilancia ciudadana. Indudablemente, este planteamiento es todavía muy declarativo, pero precisamente por este motivo es que debemos ir trabajando sobre el punto. Yo no encuentro otra forma de hacer efectivo este quiebre al que me refería

si no es generando mecanismos a través de los cuales pueda darse un seguimiento al desempeño del pacto político mismo.

Me estás diciendo que esta “segunda” era democrática va a requerir ser mucho más inclusiva —aspecto que todos sabemos— en términos de tener que pactar con una amplia gama de actores. ¿Cómo es eso?

Debes pensar en una gobernabilidad en los tres niveles que comentaba: uno de los niveles supone pactar con la oposición política en el Parlamento. Otro nivel obliga a pactar con las regiones, por ejemplo, con el Comité Cívico de Santa Cruz; y un último nivel demanda hacer alianzas con los movimientos sociales, como la FEJUVE. No vas a poder gobernar si prescindes de esta tríada.

En teoría suena muy bien esta idea de “todos participando”; sin embargo, me parece un caldo de cultivo para fortalecer nuestra cultura rentista. ¿Tú crees que la FEJUVE va a ir a dialogar o a pedir? Hay una diferencia sustantiva entre ambas acciones. ¿En qué medida podemos contribuir a esa democracia deliberativa que reclamas, y no sólo incrementar la variada gama de pedigüños (para ser un poco cínico con el término)?

Yo creo que son las dos cosas. La FEJUVE va a pedir pero al mismo tiempo va a dialogar. Por eso, el gran desafío está en conciliar estas pulsiones entre un afán genuinamente democrático y una actitud típicamente patrimonial. No es fácil, evidentemente, y tampoco se me ocurre cómo podría delinarse este mecanismo de concertación para lograr este equilibrio.

Es algo que debemos ir madurando. En todo caso, esta necesidad de hacer pactos en variados niveles amerita una reflexión al calor de la coyuntura. El MAS, a pesar de su contundente victoria, no tiene mayoría en el Senado. Ello implicaría la necesidad de acercarnos un poco a lo que se llama democracia consociacional, que es no es sino hacer arreglos con el enemigo. Pactar con tus “amigotes” es fácil, pero pactar con tus enemigos es difícil pues ahí si salen las alianzas programáticas. ¿Estamos, entonces, en un buen escenario? Pues mi miedo es que se actúe en la lógica clásica de la democracia representativa, donde cuenta únicamente el número: si eres mayoría, decides por ti mismo. Es una lógica de eterna imposición de la mayoría sobre la minoría. El secreto de estas democracias consociativas (¡vaya palabrita!) es incluir a las minorías. No es un régimen donde prime el número. No, aun siendo minoría puedes conciliar criterios con la mayoría. Inclusive puedes llegar a poseer un poder de veto sobre aquellas decisiones inconsultas de la mayoría. Pero insisto, ¿cuál es tu óptica?, ¿es un buen escenario?

Yo creo, Diego, que es el mejor escenario en términos de avance en la profundización de la calidad de la democracia. Y, efectivamente, el gran desafío está en establecer pactos programáticos con el otro, al que no necesariamente definiría como enemigo, sino como adversario político, al

No se puede hablar de la existencia de una gobernabilidad entre partidos, ya que en los últimos años el usufructo del poder fue una cuestión de jefes y cúpulas partidarias. Ni siquiera los partidos políticos participaron.

Debemos entrar a una lógica de pactos ampliados, pactos de nuevo tipo, donde intervengan no sólo los actores partidistas, sino también aquellos actores institucionales, sociales y regionales.

cual no puedes ni destruir ni someter y con el cual, obligatoriamente, tienes que dialogar. Por tanto, creo que el dato fundamental es que tenemos ya un Presidente con una fuerte legitimidad y con un mandato claro. O sea, lo que se ha inaugurado el 18 de diciembre de 2005 en Bolivia, que algunos leen (y no creo que sea una exageración), como una especie de 9 de Abril [de 1952] democrático, es justamente por la magnitud del cambio, amparado en un apoyo masivo en las urnas. Sin embargo, percibimos al mismo tiempo que el electorado es muy inteligente, pues si bien le da muchísima legitimidad como gobierno, también le plantea la necesidad de negociar tanto con un Parlamento adverso como con unas regiones también adversas. Por ello, un mal escenario hubiera sido tener que concertar desde la perspectiva de un gobierno débil, de un gobierno minoritario y con poca legitimidad. Pero un peor escenario hubiera sido no tener con quién concertar. Tener dominio pleno del Parlamento y copamiento total de las prefecturas. No habría habido diálogo. La existencia de una oposición es clave a efectos de avanzar hacia la democracia consociacional de la que nos hablas, tomando nota que los clivajes que existen en Bolivia son muy fuertes. Y que este rasgo facilita la implantación de una democracia de ese tipo.

Además, creo que el consenso que hubo en Bolivia desde el 85, basado en la combinación entre democracia representativa, neoliberalismo y condición cultural bautizada como “lo pluri-multi”, se ha agotado. Estamos ante el desafío de construir un nuevo consenso que, me imagino, tendrá que ver más con una democracia participativa. Pero además de impulsar esta democracia, el nuevo consenso debe asentarse en el fortalecimiento del Estado como actor. Y ahí tenemos que tomar muy en serio el tema de la nacionalización de los recursos naturales, que no se limita a ser una reforma económica para recibir más ingresos fiscales. En realidad, se trata de una reforma de reestructuración estatal muy audaz.

Finalmente, este consenso debe hacer una apuesta por la interculturalidad; no basta el mero reconocimiento de la diversidad, sino que se debe avanzar hacia un real empoderamiento de la diversidad. Y ahí está otro enorme desafío. No necesariamente lograremos un país intercultural fomentando el diseño institucional basado en la creación de cuotas étnicas. Tampoco basta el enunciado constitucional de Bolivia como país multicultural y plurilingüe. Debemos lograr que la diversidad se exprese de manera real en términos del reconocimiento a los derechos culturales existentes, formando parte indivisible del conjunto de los derechos humanos. Pero no sólo es un asunto cultural. Se requiere, por otra parte, posibilitar que haya condiciones reales para la participación política y, sobre todo, para la participación económica de estos actores. Ahí se plantea el principal desafío del presente, que supone romper la fácil ecuación que realiza la gente: democracia=pobreza. La democracia ha estado conviviendo con altísimos niveles de desigualdad y pobreza, y eso ha hecho que haya un desequilibrio entre democracia y desarrollo.

El gran desafío está en establecer pactos programáticos con el otro, al que no necesariamente definiría como enemigo, sino como adversario político, al cual no puedes ni destruir ni someter y con el cual, obligatoriamente, tienes que dialogar.

De ese modo, tenemos que pensar la democracia no sólo como un fin en sí mismo, sino como un medio para el desarrollo. Porque si no logramos demostrar que la democracia puede ser un espacio para solucionar estos problemas de desigualdad y pobreza, entonces va a seguir siendo una democracia cuestionada.

Un apunte a lo que decías: ¿toda esta discursividad tan elocuente de los últimos diez años referida a lo “pluri-multi” terminó siendo muy superficial?

Terminó siendo muy discursiva. Creo que lo discursivo, sin embargo, es un excelente inicio. Visibilizar la diferencia es siempre un avance, pero si nos quedamos en este contundente pero simple reconocimiento, no avanzamos mucho. Es claramente insuficiente. Tenemos que pasar de esta lógica de únicamente la visibilización a una lógica que pase no sólo por el reconocimiento de la diferencia, sino por el empoderamiento de la diferencia. No basta reconocer que el otro es distinto. Hay que crear mecanismos que hagan visible esa diferencia. Hay que darle una cobertura institucional a esa diferencia.

¿Qué mecanismos?, ¿qué significaría esto de empoderar?, ¿cómo se come?

Ya tenemos alguna experiencia importante en el país: la Participación Popular.

Sí, claro, pero, ¿y en el plano del Congreso, qué es lo que estamos tocando?

Bueno, como principio, cabe decir que no debemos cerrarnos a ultranza en el modelo de democracia liberal “un ciudadano un voto”. Hay que incorporar aquellas lógicas ancestrales de los pueblos que viven en Bolivia. Para que actores “distintos” puedan tener presencia en espacios de toma de decisiones.

Volvemos entonces al tema del cuoteo: ¿lo recomiendas, por tanto?

En el Parlamento, no creo, pero sí habrá que pensarlo como una de las reformas que surjan de la Asamblea Constituyente. No veamos sólo el mecanismo, sino el principio filosófico y democrático que sustenta ese mecanismo. Y este principio tiene que ver con hacer reformas que garanticen al país, a futuro, la mayor representatividad posible. Y tenemos que garantizar este principio a todos los actores existentes en el país.

En todo caso, a veces se sataniza este mecanismo, pero las políticas de discriminación positiva que existen, por ejemplo, a favor de las mujeres, de los negros y de todos aquellos actores que han sido sistemáticamente marginados, tienen que ver con ese desafío que se traduciría la frase de “no hay democracia sin participación y no hay participación sin condiciones de participación”. Precisamente para garantizar las condiciones de participación, debemos discutir toda esta gama de mecanismos.

**No necesariamente
lograremos un país
intercultural fomentando el
diseño institucional basado
en la creación de cuotas
étnicas. Se requiere y
posibilitar que haya
condiciones reales para la
participación política y,
sobre todo, para la
participación económica de
estos actores.**

**No basta reconocer que el
otro es distinto. Hay que
crear mecanismos que
hagan visible esa diferencia.
Hay que darle una
cobertura institucional a esa
diferencia.**

“No hay democracia sin participación y no hay participación sin condiciones de participación”.

La democracia pactada se inauguró para poner en marcha el 21060. Todo lo que se reformó a partir de entonces no hubiese sido posible sin este pacto constitutivo entre actores que se orientaban hacia el mismo modelo.

Nuestra democracia pactada ha logrado cumplir la condición de seguridad política, pero lo ha hecho no para avanzar en términos de legitimidad y eficacia, sino a costa de la legitimidad y la eficacia.

Pero retorno al tema que nos trae a esta entrevista, y para la evaluación de cierre: ¿la democracia pactada ha sido buena o mala para el país?

La paradoja de la democracia pactada es que permitió ofrecer un relativamente largo periodo de estabilidad. Inclusive politólogos de renombre mundial elogiaron el “modelo” boliviano, enfatizando la positiva actitud “pactista” existente. Sin embargo, yo creo que este comienzo tan elogiado, posiblemente fue menos benéfico de lo que pensamos. No es que el modelo nació bien y, llegado un momento, se pervirtió y cayó. No, más bien creo que ya nació perverso. Nació perverso en tanto nació con el propósito específico de propiciar la implementación de la política de ajuste estructural. Una política hoy agotada. Por tanto, este matrimonio mal habido entre democracia y mercado está hoy en trámite de divorcio. Y afortunadamente es así pues en esta perversa asociación reside el núcleo del pacto político en Bolivia.

¿El pacto, por tanto, se dio en función a la necesidad de promover la implementación de un modelo?

Sí, la democracia pactada se inauguró para poner en marcha el 21060. Todo lo que se reformó a partir de entonces no hubiese sido posible sin este pacto constitutivo entre actores que se orientaban hacia el mismo modelo. El pacto político, pues, nace perverso o nace deslegitimado porque da cuenta de un modelo que se va prolongando en la misma lógica. Posteriormente se incorpora la denominada izquierda, pero sin lograr hacer variar esta misma lógica. De ese modo, no era el pacto lo perverso. No era el mecanismo lo perverso, sino lo que justificaba ese pacto. Se había pactado para algo, pero ahora ese algo ha entrado en crisis. Lo que significa que el desafío es rescatar el mecanismo del pacto, que, como decía, es inherente a la democracia, pero usarlo para un nuevo algo. Un algo que nazca de ese consenso, que esperamos que pueda nacer de la Asamblea Constituyente.

Y para cerrar esta charla con un toque colegial, ¿cuál es tu calificación, del 1 al 10, de la democracia pactada?

En términos de estabilidad, yo le pondría un 8, pero en términos de legitimidad y eficacia, le pondría un 2. Cuando hablamos de gobernabilidad, reconocemos que la estabilidad es una condición indispensable pero no suficiente. Hay otros elementos que hacen a la gobernabilidad que son, precisamente, la legitimidad y la eficacia. Yo creo que nuestra democracia pactada ha logrado cumplir esta condición de seguridad política —ahí le pongo esta nota alta—, pero lo ha hecho no para avanzar en términos de legitimidad y eficacia, sino a costa de la legitimidad y la eficacia, y ahí le pondría una nota de total reprobación.

Acerca de la democracia

Una conversación con Fernando Mayorga*

Con el ascenso de Evo Morales hemos iniciado un ciclo muy prometedor de nuestra democracia, pero simultáneamente cargado de resentimiento. Me parece que podemos caer en un periodo poco democrático, más Hobbes que Habermas —aludiendo a tu didáctico análisis al respecto—. ¿Qué piensas de eso?

Intenté ilustrar el decurso de la crisis de octubre de 2003 con la figura de un “tránsito” de Hobbes a Habermas, y creo que era una figura pertinente porque, en realidad, en los últimos cinco años hemos vivido bajo una tensión con dos posibilidades de resolución. Una, llegar a una situación de guerra de todos contra todos, que nos remite al estado de naturaleza de Hobbes, donde predomina la violencia. La otra vía es superar los conflictos mediante la deliberación democrática, el predominio de la persuasión comunicativa y, por lo tanto, resolviendo el tema de legitimidad por medio del discurso, que es a lo que me refiero cuando cito a Habermas. Sin embargo, éstas son meras hipótesis porque lo que existe en la realidad son múltiples variantes que se mueven entre estas dos posibilidades: entre la guerra y el enfrentamiento fratricida y la quimera de la Asamblea Constituyente como un encuentro democrático.

Pero ¿no existe la posibilidad de concentrar mucho poder? Hoy, con el MAS, ¿estamos más cerca del Leviatán de Hobbes?

No creo que esa figura sea pertinente. Se resolvió la crisis política con la victoria mayoritaria del MAS y se eliminó la necesidad de formar una coalición de gobierno; esto tiene como resultado el fortalecimiento del presidencialismo. También, por primera vez en la historia contemporánea de la democracia, se eligen prefectos —la mayoría ajenos al partido de

Los últimos cinco años hemos vivido bajo una tensión con dos posibilidades de resolución. Una, llegar a una situación de guerra de todos contra todos, que nos remite al estado de naturaleza de Hobbes. La otra vía es superar los conflictos mediante la deliberación democrática.

* Licenciado en Sociología por la UNAM y doctor en Ciencia Política por la FLACSO, México. Director general del Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU) de la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba. Autor de varios libros y ensayos sobre democracia, neopopulismo, partidos y discurso político. Hinchista de Aurora, el Equipo del Pueblo. Columnista en *La Razón*.

Sentirse identificado con un grupo étnico no implica que uno tenga identidad étnica o que tenga que ser representado a partir de ese componente cultural.

gobierno—, lo que implica un desafío de gestión política para el MAS porque se relativizan los riesgos de concentración del poder en la figura presidencial.

Y entonces, ¿en qué quedan, por ejemplo, aquellos esfuerzos por lograr una hegemonía plena, promoviendo las denominadas cuotas étnicas? Tú criticas esta posición.

El tema de las cuotas étnicas en la Asamblea Constituyente o en la representación política es un asunto que he criticado en términos generales porque esa propuesta se basó en los resultados del Censo del 2001. No comparto las lecturas interpretativas a partir de esos resultados puesto que la pregunta que da origen a esa propuesta es errónea, porque sentirse identificado con un grupo étnico no implica que uno tenga identidad étnica o que tenga que ser representado a partir de ese componente cultural. Además, al limitarse el abanico de respuestas a los “pueblos indígenas”, a muchos sólo les quedaba la posibilidad de optar por “ninguno”, opción que no resultaba atractiva por razones obvias. ¿Qué iban a hacer? ¿Escoger “ninguno”? ¡No, pues! Y ese dilema produjo los datos que sirvieron y sirven de sustrato a la propuesta de cuota étnica. En mi caso, yo tengo abuelas quechuas pero no hablo quechua y no puedo decir que soy quechua, aunque sea *k’ochala*. Entonces, yo respondí “ninguno”. Si esto se contrasta con otras encuestas en las que te preguntan si eres “criollo”, “blanco”, “mestizo” o “indígena”, las cosas se complejizan. En otras palabras, se trata de juegos de palabras. Por ejemplo, aquellos que dicen que son “mestizos” nunca dirían que son “cholos”, porque cholo tiene una connotación peyorativa. Algo similar ocurre con “indígena” e “indio”, aunque con el arribo de Evo a la presidencia se puede decir que se ha decantado el manejo de estas palabras en el espacio público. Anteriormente, “indígena” tenía un signo positivo e “indio”, una connotación negativa, y esa distinción se ha diluido. Por eso, el criterio básico es que la identidad es relacional. A veces uno dice “soy mestizo”, ¿pero mestizo respecto a qué o a quién? En algunos casos puedo ser indígena, en otros, mestizo, dependiendo con quién interactúo. Si estoy con un chileno, un argentino o un europeo, por ejemplo, o si estoy con un camba o un tarabucueño. Así es fácil darse cuenta que “somos” varios y que “nuestra” identidad es plural, es un repertorio que utilizamos en función de los diferentes momentos y, en general, sacamos una sola careta —una identidad— dependiendo de con quién estemos. De ese modo, reducir esa diversidad identitaria a una faceta —la étnica— no me parecía un criterio apropiado para definir la representación política en la Asamblea Constituyente. Otra cosa son los derechos colectivos de los pueblos indígenas, de acuerdo a sus orígenes y peculiaridades culturales. Con todo, mi punto de partida para el abordaje de este tema es un principio del nacionalismo revolucionario: la integración nacional, y si los particularismos ponen en riesgo la idea de nación, de comunidad nacional, esas posturas no son plausibles y no interesa si se sustentan en identidades

Reducir la diversidad identitaria a una faceta —la étnica— no me parecía un criterio apropiado para definir la representación política en la Asamblea Constituyente.

étnicas o regionales. Es un punto de partida y no vale la pena entrar en un debate filosófico-político acerca de las bondades de la ciudadanía liberal o de una ciudadanía comunitarista.

En todo caso, es incuestionable afirmar que estas demandas de reconocimiento de cuotas étnicas son producto de este quinquenio de grandes movilizaciones que cuestionan la noción de ciudadanía como ciudadanía individual, y exigen su reconocimiento como grupos colectivos con sus respectivos derechos colectivos. Hay, pues, una demanda por modificar las viejas estructuras de poder.

Cabe enfatizar que Bolivia está viviendo un periodo de transición en el que se están redefiniendo las relaciones de poder. En ese sentido, hay determinadas dimensiones que están en juego. Una primera dimensión hace referencia a las relaciones entre Estado e inversión extranjera. El propósito es lograr modificar el grado de incidencia de las empresas extranjeras y sus círculos locales en el destino nacional. Se clama por una mayor presencia del Estado en desmedro del mercado, y para el MAS éste es el punto de partida de su lucha por tomar el control del poder. El solo incremento en el porcentaje de impuestos que deben pagar las transnacionales es el principio básico de este proceso porque este monto adicional no sólo implica la obtención de más recursos económicos, sino, fundamentalmente, representa el fortalecimiento del proyecto del MAS y la declinación de las transnacionales. Sin embargo, debemos enfatizar que es una disputa de poder en un escenario democrático, lo que significa la puesta en marcha de una revolución democrática. Ya en diversos artículos enfatiqué el carácter político centrista del MAS. Estas posiciones centristas son las que ahora le permiten un ejercicio racional del poder político y la adopción de decisiones en el marco constitucional. Cuando se evalúa el decreto de nacionalización de los hidrocarburos, se percibe que se está asumiendo una política centrista perfectamente funcional a lo que podemos denominar revolución democrática. Y es ahí donde está el cambio, inaugurando una nueva era de relación del Estado con el mercado, dirigida a la recomposición de un Estado más activo y no simplemente supeditado a los vaivenes de la economía de mercado o a los intereses transnacionales.

Una segunda dimensión tiene que ver con el clivaje regional, esto es, con las relaciones entre regiones y el gobierno central. Tanto la elección de prefectos como el referéndum autonómico se han constituido en los puntos de partida decisivos de este proceso de mayor descentralización hacia las regiones, que es un proceso sin retorno. Aunque este tema exige considerar otra serie de aspectos que seguramente saldrán en nuestra conversación.

Finalmente, la tercera dimensión tiene que ver con la política en democracia y sitúa en veredas opuestas a la democracia representativa y a la democracia directa. Esta última se manifiesta de variadas maneras: sindical, asambleísta o comunitaria. Aunque es necesario remarcar que su

Las posiciones centristas del MAS con las que ahora le permiten un ejercicio racional del poder político y la adopción de decisiones en el marco constitucional.

El cambio, inaugurando una nueva era de relación del Estado con el mercado, ésta dirigido a la recomposición de un Estado más activo y no simplemente supeditado a vaivenes de la economía de mercado o intereses transnacionales.

fortaleza reside, además, en el reconocimiento constitucional de mecanismos de democracia semidirecta. En la Constitución reformada y promulgada en 2004 se incorporó el referéndum, la Asamblea Constituyente y la iniciativa legislativa ciudadana. Además, se eliminó el monopolio partidista en la representación política, reconociendo en la competencia electoral tanto a agrupaciones ciudadanas como a pueblos indígenas.

No cabe la menor duda de que en este aspecto tampoco hay retorno porque esas nuevas instituciones políticas llegaron para quedarse. Nuestra democracia ha logrado mezclar en forma armónica instituciones de democracia representativa con instituciones de democracia participativa. Sin embargo, el tema vuelve a ser discutido ampliamente en la medida en que la reivindicación de algunas formas de democracia directa, como la enarbolada con el rótulo de democracia de los *ayllus* o democracia asambleísta, se dirige a pretender convertirlas en mecanismos formales de hacer política. Mecanismos que logren ser reconocidos no sólo en el espacio de un *ayllu* o en un ámbito sindical, ambos espacios acotados, sino como modalidades legales, reconocidas como formas políticas públicas/estatales. Y ahí nace una pregunta: ¿cómo se pondría en práctica esta democracia directa que viene de la lógica asambleísta o comunitaria? No lo sabemos, así como desconocemos si estas modalidades particulares podrían llegar a ser parte de la política institucional boliviana sin cuestionar los principios de legitimidad, representatividad y eficacia en el proceso decisonal político. Quienes plantean estas demandas no han logrado plasmar su propuesta en términos de diseño institucional, que es donde se puede evaluar su pertinencia o su incongruencia.

Por eso, a propósito de la representación política, resulta imprescindible preguntarse ¿dónde quedó el debate respecto a las cuotas étnicas? Veamos cómo terminó el primer *round* de ese debate. Pues terminó con la aprobación, durante la presidencia de Eduardo Rodríguez, del Anteproyecto de Ley de la Asamblea Constituyente, que incluía una combinación de circunscripciones departamentales y circunscripciones indígenas. Y, al mismo tiempo, se introducían mecanismos no electorales para designar a algunos constituyentes, mecanismos definidos como “usos y costumbres”. Así terminó el primer *round*. El segundo *round* revirtió esta situación, dando un duro revés de los defensores de esta propuesta etnicista. ¿Cómo se propició esta derrota? Con la promulgación, ya con Evo Morales como Presidente, de la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, que elimina las circunscripciones especiales indígenas y establece la fórmula liberal clásica de “un ciudadano, un voto”. Si finalmente se hubiese aprobado la inserción de las mentadas cuotas, el rediseño del sistema político, en cualquier variante, habría partido de ese criterio. Si la Asamblea Constituyente adquiría esta impronta, todos los órganos de representación política se hubieran rediseñado bajo ese molde.

Nuestra democracia logró mezclar instituciones de democracia representativa y democracia participativa en forma armónica.

Ya que hablamos de la Asamblea Constituyente, ¿podrías decirnos cuál es su utilidad? Quizás sea una pregunta demasiado simple, pero no innecesaria. A veces sospecho que hemos inflado demasiado este globo. En realidad, quizás no se requieren grandes cambios en la Constitución sino, más bien, gestionar bien lo constituido.

Creo que la Asamblea Constituyente se asemeja a aquellos afanes que tenemos de organizar la mejor de las fiestas. Aunque sabemos que el *ch'aqui* será el mismo de siempre, siempre queremos hacer la mejor fiesta. ¿Por qué? Porque eso nos hace sentir mejor. Felices. Y la Asamblea Constituyente es precisamente una fiesta colectiva. En una sociedad donde el rito es lo máximo, no debiera llamarnos la atención esta vocación por las formas. Somos una sociedad ritualista. Podemos vociferar contra el otro, el rival, e incluso el enemigo, para terminar haciendo las paces de la manera más llamativa posible. Tuvimos un periodo de tensión muy grande antes de lograr promulgar las leyes de Convocatoria a la Asamblea Constituyente y al Referéndum Autonómico. Se crisparon los ánimos entre el oriente y el occidente del país. Sin embargo, una vez promulgadas ambas, acabamos aplaudiendo la cueca que el presidente bailó con una diputada de Santa Cruz.

No queda duda, pues, que el procedimiento no es algo meramente ornamental. El procedimiento vale la pena a efectos de conseguir el reconocimiento del otro. Ése es el punto de partida de la deliberación democrática: reconocer al otro tal como se muestra y no como yo quisiera que se muestre. Ésa es la virtud y el desafío de la Asamblea Constituyente. Ser nosotros mismos sin ninguna impostura, con el beneficio adicional de tener la oportunidad de compartir entre aquellos que aun siendo diferentes conllevan un destino común porque conviven en una comunidad nacional.

De todos modos, ¿cómo llegamos a este momento de nuestra historia? Es indudable que una respuesta a esta interrogante nos debe remitir a analizar la denominada "democracia pactada". ¿Qué significó esta democracia en la historia política del país?, ¿en que falló?

Cuando se pregunta acerca de la democracia pactada, la respuesta inmediata es de condena y rechazo. En general, se concibe su nacimiento y desarrollo como resultado simplemente de los cálculos estratégicos de los actores inmersos en su establecimiento. Actores, por cierto, identificados como corruptos e ilegítimos. Esa lectura es meramente instrumentalista y no recoge aquellos elementos menos personales pero vitales para hacer una evaluación más integral y equilibrada de lo que fue la democracia pactada. Y es que la democracia pactada debe ser analizada tomando en cuenta la armazón ideológica en la que se desplegó durante más de 15 años. Si obviamos este componente no podemos entender por qué, en alguna ocasión, funcionó eficientemente una coalición conformada por partidos que tenían dos tercios de los congresistas mientras que, con similar porcentaje de representantes, otra coalición se desmoronó. ¿Por qué, por

La virtud y el desafío de la Asamblea Constituyente son ser nosotros mismos sin ninguna impostura, con el beneficio adicional de tener la oportunidad de compartir entre aquellos que aun siendo diferentes conllevan un destino común porque conviven en una comunidad nacional.

**Tomando en cuenta la
armazón ideológica en la
que se desplegó la
democracia pactada debe
ser analizada tomando en
cuenta la armazón
ideológica durante más de
15 años.**

ejemplo, la exclusión de la oposición movimientista durante la coalición del Acuerdo Patriótico no trajo las mismas consecuencias desestabilizadoras que la exclusión de la oposición masista?, ¿qué pasó?, ¿cuál es la diferencia? Lo que pasó es que a partir de 1985, y sobre todo durante el primer gobierno goniista, había un principio hegemónico que ordenaba el funcionamiento de la democracia pactada y la conducta de sus actores políticos. Y ese principio hegemónico residió en la articulación del modelo neoliberal y de la democracia representativa como elementos ordenadores de la economía y la política, con capacidad de implementar importantes reformas y profundizar la democracia. La expresión máxima de esta capacidad hegemónica con impulso reformista fue precisamente el gonismo entre 1993 y 1997. ¿Quiénes conformaban la oposición en aquella coyuntura? El MIR y ADN, que administraron el “modelo” entre 1989 y 1993. ¿Quiénes más? Aquellos partidos neopopulistas —CONDEPA y UCS— que, aunque esgrimían discursos altisonantes de desprecio por el “modelo”, acabaron incorporándose a la lógica de pactos, apuntalando el neoliberalismo y la democracia representativa. La ideología estaba por encima del cálculo de los actores. La democracia pactada era, en este escenario, funcional al discurso imperante. Vale decir, no es la condición de oportunistas, ineficientes o corruptos la que debe primar en el análisis respecto a la conducta de los partidos tradicionales como argumento para evaluar la democracia pactada, sino las condiciones ideológicas que permitieron el respaldo general a su funcionamiento.

Así se puede entender, por ejemplo, por qué el gonismo del 2002 poco tiene que ver con el gonismo del 93. Y no sólo por el escaso apoyo recibido en urnas y la presencia de una oposición política fuerte en el Congreso. El último Gonzalo Sánchez de Lozada fue diferente —hasta sus chistes perdieron gracia— puesto que los ejes ideológicos predominantes ya no eran los mismos que lo encumbraron en 1993. En 2002 se cuestiona la capitalización, el modelo de libre mercado es criticado porque no ha venido aparejado de bonanza económica, la inversión no generó empleo; además, el sistema de partidos prostituyó la política a través de pactos instrumentales para el simple cuoteo de pegas y el uso del rodillo parlamentario, etcétera. Por eso, ¿quién podía seguir defendiendo ese esquema?

**No es la condición de
oportunistas, ineficientes o
corruptos la que debe
primar en el análisis
respecto a la conducta de
los partidos tradicionales
como argumento para
evaluar la democracia
pactada, sino las
condiciones ideológicas
que permitieron
el respaldo general a su
funcionamiento.**

Con todo, en 2002 Sánchez de Lozada tuvo la oportunidad de subirse al carro del nuevo discurso dominante —o en vías de ser dominante, y con fuerte predicamento en la oposición parlamentaria y en la protesta social— que se centraba fundamentalmente en la demanda de realización de Asamblea Constituyente. La oposición reclamaba poner en marcha esta Asamblea, pero Goni adoptó una posición contraria de manera terca e irreductible, hasta cuando tenía contadas las horas de su presencia en el Palacio Quemado. ¿Te acuerdas de los pactos políticos, aquellos suscritos en 1991 y en 1992, sellados durante el gobierno de Jaime Paz, entre el Acuerdo Patriótico y la oposición? La pregunta que debemos hacernos es

por qué Goni no pudo reeditar estos acuerdos que implicaban una concertación con la oposición, sobre todo masista. Es decir, dar curso a la demanda de la oposición respecto a la Asamblea Constituyente a cambio de tener vía libre para exportar gas a los Estados Unidos a través de algún puerto chileno, cuando todavía la crítica a la capitalización no se había transmutado en demanda de nacionalización. La Iglesia católica abrió esa posibilidad en el denominado Reencuentro Nacional, encontrando únicamente una férrea negativa en el MNR que terminó por invitar a NFR al gobierno suponiendo que las cosas se podían seguir resolviendo a la usanza del pasado.

El asunto hubiera sido que ese gobierno negociara con la oposición y ceda en algún punto central, adaptándose a las circunstancias políticas imperantes. No lo hizo, pero pudo hacerlo, ése es el asunto. Aunque, en descargo de Sánchez de Lozada, debemos decir que él procuró arribar tímidamente a un acuerdo preliminar con la oposición, con el movimiento cocalero. Durante sus tres primeros meses de gobierno intentó reunirse con Evo Morales, convertido en jefe de la principal fuerza opositora, para debatir la posibilidad de conceder medio cato de coca y realizar el estudio sobre el consumo legal de hoja de coca a contramano del plan “coca cero” del anterior gobierno. Ése fue un notable acercamiento. Sin embargo, Goni fue a reunirse con el presidente de los Estados Unidos para solicitarle su apoyo económico y recibió como única respuesta una negativa rotunda. Fue una gran frustración para Sánchez de Lozada y el principio del fin de su efímero gobierno. Después de ese encuentro con Bush su postura se tornó inflexible en torno a la concertación con el MAS. Y no sólo volvió reacio a cualquier acuerdo sino, además, como resultado de la negativa estadounidense, vino con el mandato de aplicar un impuesto severo que facilite la reducción del déficit fiscal. Impuso, pues, el famoso “impuestazo” de febrero de 2003 con los resultados que todos conocemos. ¿Por qué le negaron en Washington los millones de dólares que requería para su plan de reactivación económica? Precisamente porque planteó la necesidad de conceder algunas prerrogativas a los sindicatos cocaleros convertidos en la principal fuerza parlamentaria de oposición. Todo se vino abajo para él a causa de la inflexibilidad de Estados Unidos, que le cerró las posibilidades de actuar de manera distinta en un escenario político que se había modificado como resultado del desmoronamiento de ese proyecto hegemónico sustentado en el neoliberalismo y la democracia pactada.

Está bien. Podemos entender la debacle gonista como producto de su absoluta testarudez. Sin embargo, ¿cómo entendemos el derrumbe de Mesa, que más bien fue un presidente muy dadivoso en cuanto a concesiones? Cabe recordar que autorizó que tres mil hectáreas del Chapare sean consideradas provisionalmente como legales.

La viabilidad de la sucesión constitucional es posible, en gran medida, por la postura que adopta el MAS en octubre de 2003. Por esa razón, la

El asunto hubiera sido que ese gobierno negociara con la oposición y cediera en algún punto central, adaptándose a las circunstancias políticas imperantes. No lo hizo pero pudo hacerlo, ése es el asunto.

Mesa hace una lectura errónea de los resultados del referéndum que lo conduce a su propia caída. Al no recibir la inmediata adhesión masista a su propuesta de ley de hidrocarburos una vez realizado el referéndum, opta por separarse del MAS. Ataca duramente a Evo Morales, intentando una alianza ingenua con los resabios de los partidos tradicionales encaramados en el Congreso.

solución es democrática y la iniciativa política está en manos de los actores de octubre y varias decisiones —como la que mencionas, pero también la reforma constitucional de 2004 y la convocatoria al referéndum sobre el gas— son resultado de un tácito acercamiento entre el nuevo presidente y la ya entonces principal fuerza política del país. En esas circunstancias, Mesa hace una lectura errónea de los resultados del referéndum que lo conduce a su propia caída, después de actuar bajo el ímpetu de la denominada “agenda de octubre”, una de cuyas demandas era precisamente la realización de la consulta popular sobre el destino del gas. Al no recibir la inmediata adhesión masista a su propuesta de ley de hidrocarburos una vez realizado el referéndum, Mesa opta por separarse del MAS. Ataca duramente a Evo Morales, intentando una alianza ingenua con los resabios de los partidos tradicionales encaramados en el Congreso. Sale al balcón del Palacio Quemado a recibir el apoyo de una clase media que demandaba orden —léase “mano dura”— y un Comité Cívico pro Santa Cruz que festeja el ataque contra Evo Morales pero que no lo respalda. Vale decir, Mesa rompe con su único aliado sin conseguir un sostén alternativo porque el movimiento cívico cruceño y los empresarios enarbolaban su propia agenda, la “agenda de enero”, para contrarrestar la fuerza creciente del MAS. Lo dejan solo. O, más bien, se queda solo. Ni el MAS ni Santa Cruz lo apoyan y el resto es historia conocida.

Lo lamentable es que aun habiendo llevado adelante este referéndum, la historia demuestra que poco le sirvió a Mesa el realizarlo. Se tiende a pensar que el referéndum fue simplemente un mecanismo de Mesa para prolongar su estadía en el Palacio. Y, obviamente, no logró su cometido.

Con los resultados de referéndum se pudo comprobar que el MAS contó con un apoyo considerable aun en regiones del oriente, en general, y en Santa Cruz, en particular. Las esperanzas de aquellos sectores elitarios de Santa Cruz que creyeron que una simple lluvia iría a desalentar el voto ciudadano se equivocaron. El contundente Sí a las tres primeras preguntas y el porcentaje por el No en las restantes dejó en claro la influencia del MAS, pero Mesa consideró el resultado como una suerte de plebiscito respecto a su gestión presidencial. Y, obviamente, ese fortalecimiento en las urnas lo habilitó para relacionarse en otros términos con el movimiento cívico cruceño, olvidando que su accionar no podía prescindir del MAS. Con todo, pensar sólo desde la óptica de la racionalidad de los actores no basta para entender esa coyuntura porque lo que estaba en curso era la definición de un nuevo principio hegemónico, y en ese proceso el MAS era un actor estratégico que no podía ser obviado.

Entonces, después del referéndum, ¿crees que Evo quedó con el pecho henchido?

Por supuesto, porque el referéndum fue la demostración de que el MAS no era un partido “antisistémico” y que Evo no era un líder radical.

Como sabemos, Evo Morales ha estado presente en todos los conflictos, pero nunca ha sido quien ha radicalizado las acciones, como siguen suponiendo sus adversarios. Siempre he insistido en la idea de que Evo se orienta al centro y viabiliza las cosas a pesar de —o gracias a— su retórica radical, que le permite ocupar el espacio discursivo de la izquierda y marginar a sus rivales. Por eso, en octubre de 2003 el movimiento cívico cruceño se da cuenta de que su oponente es bastante fuerte, ya no lo desprecia y más bien coincide con él. Al fin y al cabo, en pleno octubre, el Comité Cívico coincidió con el MAS en la idea de refundar el país. En ese sentido, ¿qué hizo el Comité pro Santa Cruz para defender al Goni? ¡Nada! ¿Qué demuestra esto? Que definitivamente somos ritualistas. Nos encanta lanzar las acusaciones más duras contra nuestro oponente, pero finalmente buscamos pactar con él porque reconocemos su fuerza. En realidad, esta forma agresiva de proceder en el uso del discurso es, sobre todo, una estrategia racional para hacerse escuchar y para obligar al oponente a sentarse y negociar. Un ejemplo reciente, en las negociaciones para licitar el Mutún, nos muestra nítidamente esta forma de actuar. A pesar de la serie de acusaciones vertidas por y contra el gobierno, las partes llegaron a un acuerdo satisfactorio. Inclusive el presidente del Comité Cívico pro Santa Cruz se fue a hablar con el alcalde de Puerto Suárez para convencerlo de que la propuesta de Evo era buena para promover el desarrollo de Santa Cruz y del municipio en cuestión. Lo que sucede es que nos encanta la retórica altisonante pero, a la postre, todos tenemos ganas de pactar porque sabemos que no existe otra fórmula para lograr beneficios generales.

Aunque hay que reconocer que pactar ya no significa redituar aquellos pactos interpartidarios. El término ha adquirido otro significado....

Sí, definitivamente. Tenemos enfrente una gobernabilidad mucho más compleja que en el pasado, cuando existía una hegemonía partidaria indiscutible y se negociaba básicamente en el escenario congresal. Esta es sólo una faceta de la gobernabilidad democrática. Sin embargo, hoy tenemos otros elementos de gobernabilidad. Por un lado, se debe pensar en lograr acuerdos entre el Gobierno central y las regiones. Por otro lado, el partido de gobierno debe impulsar alianzas sólidas con los movimientos sociales. El tema se torna verdaderamente complejo. Y no sólo por la inclusión de otros actores. No es un problema cuantitativo, es un problema de mayor ambición ciudadana, con una población que no demanda sólo participar sino participar para controlar, controlar para que los beneficios lleguen a todos. Éste es un aspecto fundamental puesto que no queda más remedio que institucionalizar la “mirada” de la gente, la participación, para no menoscabar las bases de la democracia.

Pero esta institucionalización de la mirada de la gente ha sido muy corporativa. Mi temor es que no se rediscuta el trasfondo patrimonial que siempre ha tenido cualquier proceso de modernización en el país, y

Mesa consideró el resultado como una suerte de plebiscito a su gobierno, ese fortalecimiento en las urnas lo habilitó para relacionarse en otros términos con el movimiento cívico cruceño, olvidando que su accionar no podía prescindir del MAS.

El referéndum fue la demostración que el MAS no era un partido “antisistémico” y que Evo no era un líder radical. Evo se orienta al centro y viabiliza las cosas a pesar de —o gracias a— su retórica radical, que le permite ocupar el espacio discursivo de la izquierda.

Hoy tenemos otros elementos de gobernabilidad. Por un lado, lograr acuerdos entre el gobierno central y las regiones. Por otro lado, el partido de gobierno debe impulsar las alianzas con los movimientos sociales. Un aspecto fundamental es institucionalizar la “mirada” de la gente, la participación, para no menoscabar las bases de la democracia.

volvamos (aunque siempre estuvimos en ella) a esa lógica perversa donde uno pide todo lo que quiere desde su lugar social, regional y/o étnico, perdiendo el sentido nacional.

Sí. Es inevitable. Es necesario partir de ese dato y no contentarse con evocar el “deber ser” y lamentarse por nuestros rezagos.

Siendo más cínicos, se podría interpretar, en esa lógica de gobernabilidad compleja que nos ofreces, que aumenta el número de comensales pero el plato de comida es sólo un poco más grande. Vale decir, no hay un cambio de fondo. Parecería que sólo hay más actores patrimoniales.

Sí. La mentalidad rentista existe, y ahora que hay más recursos por concepto de la exportación del gas es indudable que esta mentalidad va a fortalecerse. Pero eso no es peligroso. Simplemente es así y es una condición existente. Nos rasgamos las vestiduras con este tema pero no nos fijamos que en América Latina, por ejemplo, los Estados se han conformado bajo una lógica patrimonialista. ¿Acaso el patrimonialismo es la causa del problema? ¡No! Todo depende de cómo distribuyes las rentas y de si el Estado termina subordinado o no a una lógica patrimonialista predominante. Hay que bregar con esto pero sin negar su existencia ni considerando que su presencia hace inviable el desarrollo y la equidad. Ahí está el asunto. Pretender eliminar este rasgo no sólo no es posible, sino innecesario. Ya otros países demuestran que se puede ser patrimonialista hasta cierto grado sin inhibir el impulso al desarrollo. El asunto está en cómo se redistribuye e invierte el excedente pero, antes, el asunto es generar excedente. Tal vez si salimos de la economía, que me resulta muy abstracta, y nos fijamos en la política, se puede entender esta mi mirada relativista: ¿acaso hemos necesitado que se cumplan los requisitos de elevada cultura cívica, transparencia y democracia interna en los partidos, renovación de liderazgos, etcétera, para seguir profundizando la democracia?, ¿alguien puede decir que la democracia boliviana es más débil que en el pasado? Algo similar acontece cuando normativamente se condena el impacto negativo del caudillismo o del populismo, cuando más bien se trata de pensar las cosas a partir de reconocer su influencia. ¿Alguien puede negar que lo que estamos viviendo hubiera sido posible sin la emergencia de los liderazgos neopopulistas de Palenque y Fernández o del liderazgo sindical y corporativo de Evo Morales? Por eso es recomendable pensar los procesos políticos como articulación y desarticulación de los elementos en juego, y no como acercamientos o distanciamientos a tipos o modelos ideales.

Y bueno, en este escenario renovado, ¿qué lugar ocupan las autonomías?

¿De qué sirve dar la espalda a la propuesta cruceña? De nada. Sólo enervamos su odio contra el centralismo. La autonomía departamental es un proceso inevitable. Ya no hay marcha atrás. De ese modo, debemos preguntarnos, ¿qué le falta al MAS para lograr una hegemonía plena? O,

para plantearlo de otro modo, ¿cómo puede el MAS construir un proyecto de alcance nacional? Las respuestas tienen que ver con los resultados del referéndum porque es obvio que esos resultados han modificado los términos de un debate que ha adquirido nuevas connotaciones después del 2 de julio. Antes de evaluar los resultados —y evitando una lectura meramente descriptiva (qué muestra la geografía electoral) o simplemente taticista (qué pretenden los actores políticos)— me interesa incidir en un asunto que es, a mi juicio, el asunto central: la capacidad de despliegue hegemónico del proyecto político del MAS. Como se sabe, no existen actores hegemónicos (por eso la falacia de los análisis que celebran o lamentan que el MAS sea hegemónico) sino proyectos hegemónicos, y el del MAS es el único proyecto político con capacidad hegemónica, esto es, capaz de articular y resolver los diversos clivajes en un proyecto nacional. Precisamente, la victoria del No en el referéndum y la postura del MAS respecto a las autonomías departamentales problematiza la posibilidad de articular las demandas cívico-regionales del oriente y del sur en el proyecto del MAS, debilitando su capacidad hegemónica, porque es obvio que no es viable un proyecto nacional sin Santa Cruz ni Tarija, y menos contra Santa Cruz y Tarija.

La discusión jurídica respecto a la “vinculatoriedad” del referéndum es superflua porque el tema de fondo es otro. El tema de fondo es que la principal fuerza política en la Asamblea Constituyente apostó al No a las autonomías departamentales y venció para establecer otra agenda en el debate constituyente respecto a las autonomías territoriales, que incluye otras modalidades complementarias o alternativas a las autonomías departamentales: autonomías regionales e indígenas. Si se analiza la propuesta oficial del MAS para la Asamblea Constituyente, se percibe una confusión en la formulación de este tema porque en un acápite se mencionan a las “autonomías municipales, indígenas y departamentales” y en otro acápite se plantean “autonomías regionales, indígenas, municipales y/o departamentales”. En algún texto he mencionado las incongruencias de esa fórmula que combina el “y” y el “o” en un enunciado y que resultan lógicamente contradictorias: la primera lectura (siguiendo la “y”) combina las cuatro modalidades de autonomía y la segunda lectura (siguiendo la “o”) excluye a las autonomías departamentales. Parece semántica pero no lo es. A mi juicio, se trata de una indefinición en el proyecto del MAS, que oscila entre la contraposición y la combinación de las autonomías departamentales con las indígenas (y en este caso estoy obviando las autonomías regionales o las provinciales, que de vez en cuando son planteadas para complicar más las cosas). Y creo que éste es el punto central para clarificar el futuro debate constituyente. La definición del MAS en este tema será decisiva, y es deseable que se dé pronto porque eso permitirá ordenar la agenda de discusión, así como es deseable y necesario que la propuesta cruceña se defina positivamente en relación con la demanda de autonomía indígena, porque también está claro que ningún

El patrimonialismo no es la causa del problema. Todo depende de cómo distribuyes las rentas y de si el Estado termina subordinado o no a una lógica patrimonialista predominante.

Todo parece indicar que estamos en la antesala de un “pacto autonómico” que implica que ninguna de las propuestas sea desechada, aunque el asunto es si las autonomías departamentales e indígenas tendrán un rango similar o si las autonomías indígenas serán “procesadas” en el ámbito departamental.

Intento ver desde el punto de las reformas porque la democracia tiene esa impronta: saca a relucir los aspectos deficitarios de una sociedad y los enfrenta con cambios político-institucionales que, a su vez, ponen en escena nuevas demandas y necesidades que exigen nuevas reformas.

proyecto autonómico departamental es viable sin el MAS, y menos contra el MAS.

En este sentido, la victoria del Sí en cuatro departamentos elimina la eventualidad de obviar las autonomías departamentales, pero la victoria del No en el cómputo nacional abre la posibilidad de incluir las autonomías indígenas en el debate constituyente porque la pregunta del referéndum ya no puede ser el referente exclusivo de la incorporación del régimen autonómico en la CPE. Es obvio que las cosas, lejos de aclararse, se complican en términos de diseño institucional. Empero, todo parece indicar que estamos en la antesala de un “pacto autonómico” que implica que ninguna de las propuestas sea desechada, aunque el asunto es si las autonomías departamentales e indígenas tendrán un rango similar o si las autonomías indígenas serán “procesadas” en el ámbito departamental a la manera de la autonomía municipal.

Para concluir, ¿con qué gobierno te sientes más identificado en este periodo democrático?

Siempre intento ver las cosas desde el punto de las reformas porque la democracia tiene esa impronta: saca a relucir los aspectos deficitarios de una sociedad y los enfrenta con cambios político-institucionales que, a su vez, ponen en escena nuevas demandas y necesidades que exigen nuevas reformas, y así sucesivamente. Desde esa perspectiva, el primer gobierno de Goni fue positivo y nunca podría decir que estoy en contra de la Ley de Participación Popular o de la Ley de Reforma Educativa. Después, en el 2002, fue otra cosa. Lo comparé, en un artículo periodístico, con el Super Agente 86, Maxwell Smart, que se enfrenta a los agentes de Kaos, y cuando está colgado, amarrado y encadenado, suspendido en una fosa de cocodrilos y le preguntan “¿Tienes algo más que decir?” Maxwell Smart contesta: “Sí. ¡Están todos arrestados!”. El gobierno de Banzer fue muy negativo porque frenó las reformas, la corrupción se agudizó —en ese gobierno cayeron varios ministros por corrupción, gracias a la prensa—, conformó una innecesaria megacoalición porque tenía que demostrar a diario su fe democrática para hacernos olvidar su pasado de dictador. Carlos Mesa dilapidó su capital simbólico porque su capacidad comunicativa era ideal para la coyuntura pero terminó apresado en los prejuicios elitistas. Jaime Paz fue muy importante políticamente por la promoción de los acuerdos interpartidistas, aunque éstos resultaran de la debilidad de su origen —tercero en las urnas y presidente—. A estas alturas, el mérito de Jorge Quiroga fue hacer crecer políticamente a Evo Morales mediante su desafuero parlamentario; su aporte fue igualmente significativo en la última campaña electoral debido a su desconocimiento de la realidad nacional. En fin, creo que estoy adoptando una progresiva mirada irónica que puede terminar por desvirtuar mi balance.

Casi siempre mi voto se orientó al cambio. En esta elección, también primó un cálculo racional y un balance de las tendencias del proceso de transición.

¿Has votado por Evo?

Sí, casi siempre mi voto se orientó al cambio. En 1985 lo hice por Genaro Flores, por Goni en 1993, por Manfred en 2002 y por Evo en 2007. En este caso, también primó un cálculo racional y un balance de las tendencias del proceso de transición. Además, un día me encontré con Evo en el aeropuerto y le conté que había fracasado la “nacionalización” del Aurora, el Equipo del Pueblo, mi equipo (contratando sólo jugadores locales y prescindiendo de los refuerzos extranjeros), y que tenía que tomar en cuenta ese dato para pensar el asunto de los hidrocarburos. Y como siempre he sostenido que él tiene una mirada centrista y nacional-popular, estaba seguro que mi consejo era adecuado. Y mi voto también.

Una visión crítica de nuestra sociedad

Una conversación con H.C.F. Mansilla*

Actualmente la tendencia general es que mentalidad autoritaria está siendo desplazada muy paulatina pero eficazmente del escenario político boliviano.

Doctor Mansilla, usted ha sido un crítico radical de la mentalidad conservadora que permea indistintamente a todo sector social en el país. Sin embargo, la pertinencia de su análisis refleja muchas veces un aire esencialista —y hasta congénito— en el comportamiento de los bolivianos: fuimos autoritarios hace 50 años, lo somos ahora y lo seguiremos siendo el 2020. Dos preguntas: ¿no hay diferencias según edades, región, clase y/o grupo sociocultural? Y, por otro lado, ¿las políticas públicas implementadas durante las últimas dos décadas de democracia han acentuado o atenuado estos rasgos dominantes de nuestra personalidad?

Mi querido amigo Ayo: no soy tan escéptico y pesimista como usted supone. Sobre esta temática específica publiqué en 2003 un breve texto llamado *El carácter conservador de la nación boliviana*, donde yo indicaba dos puntos de diferenciación. En primer lugar, en las regiones orientales del país el espíritu conservador centralista y autoritario está atenuado por una tradición muy diferente que proviene en parte de otras etnias indígenas. La antropología política —desde el innovador estudio de Pierre Clastres en *La sociedad contra el Estado*— ha demostrado, por ejemplo, que las etnias tupi-guaraníes tienen en general una concepción del Estado y la administración pública diferente de la concepción que tienen las etnias de tierras altas. Es una concepción menos centralista y menos autoritaria. Probablemente este rasgo ha permeado la mentalidad de estas etnias del oriente boliviano.

En segundo lugar, el desarrollo de la democracia a partir de 1982-85, la expansión de los medios masivos de comunicación y la vinculación mucho más estrecha con el mundo han hecho que sobre todo los sectores

* Estudió Ciencias Políticas y Filosofía en universidades alemanas. Hizo su doctorado en 1973 (*magna cum laude*). La Universidad Libre de Berlín le confirió la *venia legendi* en 1976. Ha sido profesor visitante en universidades de Alemania, Australia, España y Suiza. Es miembro de número de la Academia de Ciencias de Bolivia y correspondiente de la Real Academia Española. Ha dedicado una buena parte de su existencia a los viajes y a la contemplación estética. Sus dos obras principales (publicadas en alemán) son una *Teoría crítica de la modernización* (1986) y una *Teoría crítica del poder* (1994). En Bolivia publicó *Espíritu crítico y nostalgia aristocrática* y *El carácter conservador de la nación boliviana*.

juveniles sean mucho menos autoritarios que los mayores. Me atrevería a afirmar, siguiendo el modelo de la sociología europea, que, por ejemplo, la mayor libertad erótica de que gozan felizmente las juventudes actuales influye también sobre la mentalidad política de esos grupos. Por lo menos, tengo la esperanza de que los grupos juveniles sean menos proclives al autoritarismo que las generaciones que nos anteceden.

Pero, en todo caso quizás allí también haya algo de condescendencia con el oriente porque veo las largas encuestas que ha hecho Mitchell A. Seligson, financiadas por USAID, que indican que el indicador de intolerancia-tolerancia es el mismo en Santa Cruz que en La Paz. Este dato me llama la atención pues la población del oriente, que se proclama más moderna y democrática, mantiene sin embargo rasgos iguales a los del occidente. Por eso, no sé cuán grande pueda llegar a ser esta diferenciación.

Es imposible lograr una diferenciación exacta. Es simplemente una apreciación cualitativa muy general. De todas maneras lo presiento, aunque no tengo ninguna base empírica para afirmar que en el oriente boliviano hay una mentalidad más abierta hacia lo nuevo y menos jerárquica en comparación a las comunidades indígenas y campesinas del occidente boliviano. Ahora, evidentemente, hay una tendencia general —fomentada sobre todo por los medios masivos de comunicación y la educación universal— a uniformar el tema de las pautas de comportamiento de toda la población boliviana. Lo que me hace creer —e imagino que esto lo va a alegrar, mi querido amigo Ayo— que la mentalidad autoritaria ha estado siendo desplazada muy paulatina pero eficazmente del escenario político boliviano, por los menos hasta el 22 de enero del 2006. Lo que después ocurra obviamente es imposible de predecir.

Me alegra su optimismo. Pero insisto con la pregunta previa: ¿por qué en el occidente predomina un mayor autoritarismo cuando lo que existe es un mundo “muy democrático”, de acuerdo a sus defensores, plagado de democracias comunitarias, democracias vecinales o democracias assembleísticas muy sólidas? ¿O es que usted cree que estas democracias no son muy democráticas?

Tengo mis dudas de que ese sistema pueda ser calificado como democrático en la acepción general de la palabra. Yo creo, como decía Jorge Lazarte, que en el occidente predomina un llamado *consenso compulsivo*, que a simple vista puede tener elementos democráticos, como una asamblea en un *ayllu* que discute libremente sobre cualquier tema, pero después de la discusión, cuando se toma una decisión, esa decisión es obligatoria para todos y no respeta a los que han quedado en minoría. Y, además, no promueve el *disenso innovativo*, que es parte de la cultura genuinamente democrática. Y esa consolidación de una decisión sin respetar a las minorías tiende, naturalmente, a formar un espíritu ligeramente autoritario. Este rasgo, creo, no es tan acentuado en el oriente. Considero, por suerte, que no existen esas instituciones de la democracia del *ayllu*.

En las regiones orientales el espíritu conservador y centralista está atenuado por una tradición que proviene en parte de sus etnias indígenas.

En cambio, la decisión que se toma en un *ayllu* es obligatoria para todos y no respeta a los que han quedado en minoría.

El *ayllu* no promueve el *disenso innovativo*, que es parte de la cultura genuinamente democrática. Y eso tiende a formar un espíritu ligeramente autoritario.

Usted disiente, por tanto, con Luis Tapia o Raúl Prada Alcoreza, por ejemplo, que hablan de la “forma multitud” como una forma excelsa de democracia. Las movilizaciones masivas que hemos contemplado desde el año 2000 serían verdaderas muestras de democracia.

Obviamente. Creo que ellos hacen claramente una celebración de elementos colectivistas y autoritarios. Además, siguiendo la moda del momento, hacen pasar esas tendencias colectivistas, simplemente por el hecho de ser multitudinarias, como si fuesen democráticas. Creo que allí hay una intención subyacente, que no es otra que la de santificar elementos autoritarios como si fuesen democráticos. Y es que hoy en día, a comienzos del siglo XXI, a nadie se le ocurrirá justificar elementos autoritarios o hasta totalitarios, por lo menos abiertamente. Por eso es que terminan valiéndose de discursos populistas muy atractivos y ciertamente efectivos a la hora del voto —como es el caso venezolano con Chávez a la cabeza—, pero que tienden a establecer nuevas formas de autoritarismo bajo un barniz aparentemente democrático.

Muy interesante. Pero vayamos a otro tópico. Usted ha sido hipercrítico en toda la variada gama de sus obras. Versan sus obras sobre muchos temas: el sindicalismo en Bolivia, el rol de los intelectuales o la misma democracia representativa. En todas ellas predomina un marcado escepticismo teórico que deriva, las más de las veces, en un sesgo hipercrítico incapaz de ver las bondades de ninguna reforma. Precisamente en este sentido es necesario preguntarle sobre las reformas democráticas bolivianas. ¿Qué aspectos positivos observa usted?

Le agradezco mucho esta mención de mi presuntamente prolífica obra, pero tengo una pequeña observación que hacer, pues usted habla de mí como hipercrítico, o sea un crítico en demasía, y yo sólo me considero humildemente como un simple crítico, como una persona que no admite como dada una situación, sino que prefiere analizarla sopesando sus elementos negativos y positivos. En ese sopesamiento de elementos negativos y positivos yo hallo claramente algunos elementos altamente positivos en el desarrollo de los últimos 25 años en Bolivia. Por ejemplo, aun en el caso de que se manifiesten fuertes antagonismos entre distintas visiones del país, como es la situación actual, no hay duda de que vemos al adversario como una persona, si bien con ideas diferentes, no por ello eliminable. No tratamos de eliminarlo, incluso físicamente, como era usual hasta hace 50 años. Yo me acuerdo todavía que de muy niño, en el muy celebrado primer gobierno de Víctor Paz Estenssoro, se establecieron campos de concentración en Curahuara de Carangas y Corocoro. A los pobres tipos encarcelados en estos campos de concentración jamás se les tomó una declaración judicial o se los sancionó de acuerdo a un código preestablecido. Tampoco recibieron un resarcimiento de daños. Más aun, el gobierno del MNR jamás siquiera se disculpó ante la opinión pública por estas atrocidades.

A nadie se le ocurriría justificar elementos autoritarios o totalitarios. Por eso es que se valen de discursos populistas efectivos a la hora del voto, que tienden a establecer nuevas formas de autoritarismo bajo un barniz aparentemente democrático.

Esas cosas ya no ocurren hoy. No hay duda de que el ambiente sigue teniendo algunos rasgos autoritarios visibles, sobre todo en el populismo presidencial actual, pero, obviamente, todo esto está debidamente mitigado por la tolerancia que se ha ido consolidando. También en los últimos 25 años es visible la ya mencionada mayor libertad de la juventud en todos sus aspectos. Noto que esta juventud es mucho más abierta de lo que fue la mía. Abierta a nuevos tipos de comportamiento y a nuevas manifestaciones culturales, por ejemplo, musicales. También interesada, más que mi generación, por lo que sucede en el ancho mundo.

Creo que este conjunto de elementos, a largo plazo, son muy positivos para crear una mentalidad democrática en el país. Y quisiera mencionar un último aspecto. Considero que la prensa escrita boliviana tiene un muy buen nivel, sobre todo dentro del ámbito latinoamericano. Esta prensa escrita tiene una gran calidad intelectual y una gran apertura a muy diferentes corrientes, lo que claramente no había hace 30 años.

Esos son los efectos, Dr. Mansilla, y yo me refería, más bien, a las reformas institucionales. ¿Qué elementos podemos rescatar de este periodo?, ¿qué avances hemos tenido?

Bueno, no hay duda de que la Participación Popular y otras reformas a las cuales usted ha estado vinculado han servido para crear un fundamento de mayor y más efectiva participación de la población boliviana en el ámbito municipal. Ahora, probablemente, con la casi segura instauración de las autonomías departamentales, al menos en Santa Cruz y Tarija, se va a establecer una sana resistencia al centralismo secante. Creo que ahí hay ciertamente un elemento de evolución histórica que ya puede ser calificada de irreversible. Y ésta es precisamente la tendencia que consolida el proceso de creación de las autonomías departamentales.

Y ya que estamos comentando nuestra historia, usted sostiene la tesis ciertamente provocativa de que la Revolución de 1952 no ha sido tan efectiva como aparenta. De todos modos, hubiésemos llegado a implementar tarde o temprano una reforma agraria y el voto universal, hubiese sido una conquista. La reforma educativa no podía haberse postergado más, entre otros aspectos que seguramente hubiesen ocurrido sin derramamiento de sangre. Es sugerente la hipótesis, precisamente en estos tiempos que ven el ascenso de un aymara al poder como fruto precisamente de esta Revolución. Aun a pesar de este hecho absolutamente significativo en nuestra historia, ¿usted cree que este evento era prescindible?

Sí, y lo digo tajantemente. Hay argumentos de comparación histórica para fundamentar este mi juicio. Por ejemplo, en el ámbito latinoamericano, Bolivia era uno de los países más pobres del continente junto con Haití, Nicaragua y Honduras. Hoy, 54 años después de abril de 1952, Bolivia está en la misma situación si hacemos esta misma comparación. Vale decir, desde el punto de vista del desarrollo, las cosas no han variado gran cosa.

Actualmente el ambiente sigue teniendo algunos rasgos autoritarios visibles, pero todo esto está debidamente mitigado por la tolerancia que se ha ido consolidando. También es visible una mayor libertad entre la juventud.

Otro ejemplo comparativo es ver la constelación histórica del Ecuador, un país en varios sentidos comparable a Bolivia. Este país ha avanzado más que Bolivia sin ninguna revolución o reforma agraria. Fíjese usted en la envidiable infraestructura ecuatoriana en cuestión de carreteras o telecomunicaciones. Lo mismo sucede con su educación que, sin revolución alguna, ha avanzado algo más que en Bolivia. Creo, por ejemplo, que la instauración del voto universal y/o el mayor control sobre las empresas privadas, sobre todo en el campo minero, que se lograron tras la victoria de la Revolución de abril de 1952, eran elementos que ya estaban previstos. No constituían ninguna novedad. Asimismo, el desarrollo integral del país, o sea la apertura al oriente con la carretera Cochabamba-Santa Cruz y los ferrocarriles Santa Cruz-Corumbá y Santa Cruz-Yacuiba, que se considera el gran aporte de la revolución, fueron planificados, iniciados y financiados por los gobiernos anteriores a 1952. Después de esa fecha, simplemente tocó a estos gobiernos la suerte de inaugurar estas magnas obras de infraestructura. Pero yo insisto en que sin la Revolución, pudo haber ocurrido igual la incorporación de Santa Cruz y del oriente boliviano a la economía nacional.

La Revolución del 52 propició un cambio radical en la destrucción de la elite minera y la casi abolición de la elite de propietarios terratenientes en el occidente del país. Pero no creo que las elites que vinieron posteriormente hayan sido mejores.

¿Qué logró entonces la Revolución? Creo que propició un cambio radical en la destrucción de la elite minera y la casi abolición de la elite de propietarios terratenientes en el occidente del país. Pero no creo que las elites que vinieron posteriormente hayan sido mejores. En realidad, no lo fueron en ningún campo.

Y lo que hoy estamos viviendo, que parece ser un gran cambio, ¿podría repetir estos rasgos del 52, que podríamos sintetizar como de rotación de elites sin modificaciones substanciales en el destino del país? Y ya en este punto conviene recordar que usted concibió al movimiento cocalero como poco solidario —entre sus propios integrantes más cercanos a la lógica individualista del mercado—, capaz de provocar severos daños en el medio ambiente y, sobre todo, como un movimiento ciertamente privilegiado en comparación a otros sectores campesinos. También estudió a las organizaciones sindicales, resaltando su carácter poco conciliador y su sello notoriamente paternalista —dependencia del mismo Estado que se combate férreamente— y, finalmente, analizó el surgimiento de radicalismos étnicos cada vez más vehementes. Hoy da la (mala) fortuna de que son precisamente los cocaleros, los movimientos sindicales y aquellos grupos socioculturales indígenas los que gobiernan el país. ¿Qué significa esto a la luz de sus análisis?

Es una constelación altamente compleja que es muy difícil de ser explicada en pocas palabras en una breve entrevista. En todo caso, este vehemente renacimiento del movimiento indigenista del país, que ha conseguido tomar el poder con ayuda de grupos mestizos, recupera, como usted dice, algunos elementos de 1952. Eso se ve claramente en el resurgimiento de prácticas populistas que eran comunes hace 50 años y que hoy vuelven a ser muy importantes. Es el caso notorio del célebre

orador, que consume el tiempo y la paciencia del público sin que nadie se atreva a criticar ese fenómeno (salvo un interesante editorial en un reciente número de *Pulso*). También hay un intento por fortalecer movimientos que representan solamente a sectores parciales de la sociedad como, por ejemplo, los cooperativistas o las etnias del oriente, haciendo pasar intereses particulares y corporativos como si fuesen intereses generales de toda la nación. Yo me acuerdo que en los primeros años después de 1952 los intereses de las clases medias provincianas emergentes fueron considerados como los intereses de toda la nación. Esto hacen todos los movimientos revolucionarios o reformistas. Pero usted quiere una respuesta global fácil o, por lo menos, categórica (¿que significa esto a la luz de mis análisis?), y lo único que le puedo decir es que predomina la incertidumbre. Es imposible saber hacia dónde se va a dirigir este régimen, cuánto va a durar y/o a quiénes va a beneficiar.

¿Y en qué quedaron en este escenario aquellos atisbos de modernización que usted veía como consecuencia del empuje de ciertos sectores de la empresa privada? ¿Fue simple ilusión óptica? Conviene contextualizar la pregunta recordando que el rol de la empresa privada boliviana en el desarrollo nacional ha sido sencillamente mediocre. ¿Qué nos queda? ¿Quién podría vanguardizar esta modernización trunca ahora? En todo caso, antes de contestar a esta última pregunta, le rogaría que nos señale y explique qué pautas de modernización se llegaron a visualizar a lo largo de estas dos décadas de democracia y hacia dónde vamos ahora.

Yo creo que el gran aporte a la democracia boliviana hecho por la Confederación de Empresarios de Bolivia (CEPB) se agotó en el periodo 1978-1982. En esa época predomina esta ideología estatista. La CEPB tuvo el mérito de poner sobre el tapete la discusión intelectual acerca de la necesidad de liberalizar la esfera económica, unida al propósito de democratizar la esfera política. A partir de ese momento, una vez lograda la reinstauración de la democracia en 1982, cesa el rol innovador de la empresa privada como institución gremial. Mantiene, a partir de entonces, su actividad legítima pero poco innovadora, dedicada solamente a defender sus intereses sectoriales. Ya en 1982-1985 las declaraciones de la CEPB sobre dos temas —la protección al medio ambiente y el renacimiento de las comunidades indígenas— empiezan a delatar elementos claramente irracionales en su pensamiento. Por ejemplo, ellos creían que la privatización de todos los bosques del país sería una garantía para la preservación de aquellos ecosistemas, lo que es una absoluta ilusión. Respecto a las etnias, se mostraron reacios a admitir su desarrollo autónomo. La realidad ha demostrado que no tenían la razón.

Por otro lado, aquí no cabe duda de que hemos presenciado claros impulsos modernizantes. Por ejemplo, en el campo político se han creado instituciones que tratan de introducir a Bolivia en un modelo avanzado de democracia occidental. Por ejemplo, se han creado instituciones, como el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo o el Consejo de la

Este renacimiento del movimiento indigenista del país recupera algunos elementos de 1952. Pero es imposible saber hacia dónde se dirige este régimen, cuánto va a durar y/o a quiénes va a beneficiar.

El aporte a la democracia boliviana por la CEPB se agotó en el periodo 1978-1982. A partir de ese momento, cesa el rol innovador de la empresa privada como institución gremial.

En la reforma constitucional de 1994 se presencian claros impulsos modernizantes.

Judicatura, que sirven precisamente para racionalizar el funcionamiento del Poder Judicial. Posteriormente, no sólo se han llevado elecciones limpias, si no que se ha logrado que los partidos introduzcan modestos elementos de democracia interna. Hoy en día los partidos políticos tienen una vida interna, aunque todavía incipiente, mucho más efectiva de la que tuvieron los partidos políticos de hace 100 años. En aquel entonces, las reuniones partidarias eran reuniones de notables para fines electorales y nada más. Asimismo, en el plano económico las reformas capitalizadoras han venido aparejadas de avances tecnológicos innegables.

Muy bien. Pasemos a otro tema: los intelectuales. Usted ha sido además un empedernido lector de la producción nacional. A diferencia de las "vacas sagradas" bolivianas, que raramente citan a sus colegas bolivianos, usted ha rescatado ampliamente los trabajos de Carlos Toranzo Roca, Jorge Lazarte o Eduardo Gamarra, por citar sólo a algunos. Sin embargo, ¿realmente han sido relevantes estos intelectuales en el destino del país? Si lo han sido, ¿podría explicarnos cómo? Vale decir, conviene hacer una evaluación crítica del rol que han cumplido los científicos sociales en este periodo democrático. Y en esta primera mitad de década del nuevo milenio han surgido otros pensadores, intelectuales de izquierda que se muestran diferentes: ¿realmente lo son?, ¿cuál su importancia?

Mi estimado amigo Ayo, lamento decir esto, pues usted pertenece al gremio de los intelectuales, pero yo considero que a nivel mundial, y no sólo en Bolivia, la influencia real de los intelectuales y, en general de la gente que tiene que ver con el desarrollo de la cultura, es ínfima. Yo creo que son los elementos de la economía y de la administración los que llevan adelante a los países por buenos o malos senderos. Lo que los intelectuales hacen, finalmente, es acompañar con su crítica y análisis a estos procesos. Por lo tanto, para decirlo claramente, yo aprecio mucho las obras de los intelectuales que usted ha mencionado, pero creo que la influencia de ellos en la *praxis* política cotidiana es extremadamente reducida. Para terminar con esta pregunta, que hacía referencia a la posible influencia del grupo *Comuna*, yo creo que este grupo tiene una fuerte influencia, pero no precisamente por la calidad de su producción intelectual, sino por sus habilidades tácticas, como haber logrado colocar a una persona de este grupo en el esquema gubernamental. Creo que estas movidas, totalmente normales entre gente cercana a la política, le otorgan peso político pero no dicen mucho acerca de su producción intelectual. Es una producción muy tradicionalista y conservadora. Tratan de salvar ideales colectivistas, desechados por el curso de la historia universal, como si fueran grandes novedades. Además, se amparan en discursos de aparente renovación y espíritu altamente democrático y popular, cuando, en realidad, no hacen sino esconder ideas profundamente conservadoras, cuando no retrógradas.

Pero, bueno, intentando dar un calificativo general al desarrollo de nuestra democracia, es necesario rescatar su análisis crítico respecto a los enfoques

En el campo político se han creado instituciones que tratan de introducir a Bolivia en un modelo avanzado de democracia occidental. Posteriormente, se ha logrado que los partidos introduzcan modestos elementos de democracia interna.

(hiper) institucionalistas que predominaron en estos años al reflexionar sobre la democracia. Algunos argumentaban que ésta (la democracia) estaba a las puertas de su consolidación. Tesis que ciertamente se quedaron cortas frente a una realidad menos de fachada —por decirlo de algún modo— y más de elementos difíciles de infravalorar, como aquellos socioeconómicos o culturales. Explíquenos un poco más al respecto y háganos una síntesis de lo que significó la democracia.

Es un tema amplísimo, mi querido amigo Ayo, y caeríamos en un peligro de simplificación si lo reducimos a pocas palabras. Lo que yo diría es que la así llamada *democracia pactada*, que funcionó entre 1985 y 2003, definió un régimen profundamente elitista, que trató de usar los instrumentos de la democracia moderna para mejorar y consolidar ventajas de grupo. Grupos tradicionales, por cierto, que se valieron de sus contactos en el gobierno para adquirir tierras, concesiones, subvenciones y otras ventajas, que solamente se obtiene cuando se encuentra en la cercanía del gobierno respectivo.

Además, esta democracia pactada no hizo pactos sobre programas sino solamente en lo que aquí se llama el cuoteo personal de puestos, prebendas y espacios de poder. La democracia, por ende, degeneró profundamente a causa del manejo instrumental que le dieron estas elites. Al verla como algo solamente instrumental para mantener el privilegio de algunos grupos corporativos, la población empezó a desilusionarse de sus representantes. Y como campeón, además, un grado excepcionalmente alto de corrupción, la población percibió esta democracia como la causante de sus males.

Precisamente a partir de las elecciones del 2002 se nota claramente esta desilusión general de la población con la democracia pactada. Todo este antecedente negativo ha servido para idealizar el retorno de formas de hacer política que, aunque eran vistas como tradicionales, tienen ahora el sello de lo progresista.

¿Cuáles hubieran sido unas reformas realmente sólidas?

En primer lugar, cambiar las estructuras internas de los partidos políticos. Creo que ese intento de verter vino nuevo en odres antiguos no lleva a gran cosa. Por ejemplo, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), un partido de origen fascista, terminó convirtiéndose en un partido revolucionario, popular y de tintes izquierdistas. Notable paradoja: que este partido, sin propiciar cambio alguno, aunque modificando su discurso, se convierta en el adalid de la democracia liberal que había combatido ferozmente en los años 40, es algo poco creíble. Y no sólo poco o nada creíble, sino, sobre todo, sin solidez alguna. Se trata, por tanto, de reformas simplemente cosméticas, perfectamente aplicables al resto de los partidos políticos. De ese modo, lo que ha faltado es promover una nueva estructura partidaria acompañada de una nueva estructura de líderes. No los líderes

La democracia pactada degeneró profundamente a causa del manejo instrumental que le dieron las elites, que la vieron como algo solamente instrumental para mantener el privilegio de algunos grupos corporativos. La población se desilusionó de esta democracia.

Los partidos políticos sólo han aplicado reformas cosméticas. Lo que ha faltado es promover nuevas estructuras partidarias acompañadas de una nueva estructura de líderes renovados, capaces de enterrar aquellas mañas propias de los caudillos de turno.

tradicionales, sino líderes renovados, capaces de enterrar aquellas mañas propias de los caudillos de turno. Requeriríamos líderes respetuosos de la ética pública, como fueron, por ejemplo, líderes que no eran socialistas pero que fueron un gran ejemplo para su países: Adenauer, Gandhi, Mandela o De Gaulle.

Ahora último usted ha escrito un ensayo muy esclarecedor y polémico sobre la Nación cambia. Me parece muy pertinente el tema, pues nos permite abordar un tema de agenda: las autonomías departamentales. ¿Qué relación hay entre estos discursos de reivindicación nacionalista y las autonomías? Y, en general, ¿qué significan las autonomías en nuestro contexto democrático?

Sostengo que las autonomías pueden enriquecer nuestra tradición democrática. Supongo que Bolivia es un país predestinado a alguna forma moderada de federalismo. Considero, en ese sentido, que la Nación cambia y otros movimientos autonomistas no son, de ninguna manera, elementos que pretendan una separación del país. Lo que ellos demandan es algo que a los centralistas les parece horrible, y que no es sino la implementación de mecanismos de autonomía económica, administrativa, política y legislativa, como elementos que conforman una verdadera autonomía.

Para decirlo en pocas palabras: las autonomías departamentales van a democratizar la vida política de sus respectivos departamentos. Obviamente, las autonomías también van a promover un aumento de la burocracia y la corrupción. No hay que descartar la penetración de estos males. Creo que son deficiencias que no se pueden evitar. En todo caso, lo que debemos tomar en cuenta es que lo que no se puede soslayar es el tránsito hacia un marco institucional descentralizado. Toda nación, al volverse compleja y, además, grande, albergando a un número considerable de habitantes, tiende a conceder cierta autonomía a sus unidades administrativas.

Finalmente, también ha escrito acerca de la Asamblea Constituyente. No es precisamente un tema con el que usted comulga. Ve pocas posibilidades de cambio no obstante la publicidad que recibe este evento. El mismo Vicepresidente García Linera ha dicho que la elección de diciembre era sólo una batalla menor, que ésta es la principal batalla. ¿Realmente es así?, ¿refundaremos el país? Argúmentenos por favor el por qué de su poca fe en la Asamblea.

Las autonomías departamentales van a democratizar la vida política de sus respectivos departamentos. Obviamente, las autonomías también van a promover un aumento de la burocracia y la corrupción.

Mi querido amigo, vuelvo a mi tema favorito, que es la comparación internacional. En los últimos años se han promulgado constituciones nuevas en el Ecuador, el Perú, Venezuela, Colombia y Guatemala. ¿Qué cambios han ocurrido? Pues no muchos. Los países, en líneas generales, por ejemplo respecto a la mentalidad democrática, no han sufrido alteración alguna. Es más, en países como el Ecuador y Colombia, absolutamente nada notable ha cambiado, no obstante la Constitución colombiana de 1991, que es una obra maestra de ingeniería constitucional.

Si en esos países nada notable ha cambiado, ¿por qué tendría que cambiar aquí? Esa es la pregunta. Yo creo que la elaboración de un texto constitucional significa solamente renovar la ley fundamental, pero no sirve, de ninguna manera, para cambiar la mentalidad, modificar la cultura, y menos para mejorar la economía o alterar las relaciones de propiedad. Creo que durante los últimos 50 años se han establecido relaciones de propiedad bastantes sólidas en el campo privado, no solamente referentes a grandes haciendas en el oriente, sino a muchísimos propietarios de casas, parcelas y terrenos en todo el país. Se trata de una clase media que no había hace medio siglo. Una clase media que hoy ya es muy amplia. De tal modo que si la nueva Constitución deseara modificar en algo este precepto, en nombre del derecho colectivo de grupos (étnicos) marginados, se toparía contra un muro muy rígido. Estas clases medias no permitirían que se afecte sus derechos propietarios. Por lo tanto, supongo que la Asamblea Constituyente no va a poder hacer grandes modificaciones en el campo de las relaciones de producción y propiedad. Tampoco va a cambiar la posición de Bolivia en el mundo pues, aunque el nuevo texto constitucional pretenda reavivar tradiciones indígenas precolombinas y preservar costumbres de estos sectores étnicos, después de todo, una gran parte de nuestra vida cotidiana está ampliamente influida por la globalización y los flujos informativos, financieros y demás elementos de la modernidad. Ni la mejor Constitución puede modificar un milímetro esta constelación de eventos y condiciones mundiales. Y, por último, las cosas importantes de la vida cotidiana tampoco van a ser afectadas por la Asamblea Constituyente.

Muchas gracias.

La elaboración de un nuevo texto constitucional significa solamente renovar la ley fundamental, pero no sirve, de ninguna manera, para cambiar la mentalidad, modificar la cultura, y menos para mejorar la economía o alterar las relaciones de propiedad de nuestra sociedad.

Las autonomías

Una conversación con Juan Carlos Urenda*

El mejor escenario para la transformación radical del Estado hacia las autonomías va a ser la Asamblea Constituyente, porque las reformas parciales de 1994 y del 2004 no movieron una coma del régimen interior.

¿Por qué justamente en esta coyuntura demandamos las autonomías departamentales con más fuerza?

Bueno, éste es un proceso que en Santa Cruz data de hace muchísimo tiempo. Hay quien dice que tiene más de cien años de proceso. He notado que hay quienes ponen algunas fechas, como si la agenda de Santa Cruz fuera efecto de la agenda que se produjo en El Alto, y eso no es tan cierto. Una prueba de ello es un libro mío que ya tiene cerca de veinte años. Lo que pasa es que, evidentemente, esa propuesta se acrecentó seguramente por una serie de factores, como el debilitamiento del gobierno, la crisis de Estado que obliga a los sectores a repensar su Estado. Eso, sin duda, se incrementó a partir de febrero de 2003; pero no fue por una agenda contrapuesta a aquella generada en El Alto. Vistas en perspectiva, no son agendas contrapuestas pues, al final de cuentas, el mejor escenario para la transformación radical del Estado hacia las autonomías va a ser la Asamblea Constituyente, y eso nosotros lo tenemos bien claro, porque las reformas parciales de 1994 y del 2004 no movieron una coma del régimen interior. Es más, la reforma de 1994 le hizo un flaco favor a esta causa al eliminar el concepto de gobierno departamental. Si en la reforma del 94 no se sacaba el concepto de gobierno departamental, aquí no hubiera pasado nada y hubiera bastado con dictar una ley de gobiernos departamentales que

* Abogado por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno. Es master en Derecho por Harvard University, Master en Comercio y Banca Internacional por The American University. Desde hace dieciseis años es director del estudio jurídico Urenda Abogados Sociedad Civil. Miembro del Consejo Preautonómico de Santa Cruz y responsable de la Comisión de Reforma Constitucional y Estatuto de Gobierno Departamental de dicho Consejo. Fue miembro del Consejo Ciudadano para la Reforma Constitucional 2001-2002 y del Consejo Nacional Preconstituyente y Preautonómico el año 2005. Ex presidente de la Academia Boliviana de Estudios Constitucionales período 2004-2006. Fue distinguido el año 2005 como el abogado destacado del año por el Colegio de Abogados de Santa Cruz. Proyectista de una propuesta de Autonomías departamentales y de la Ley de Convocatoria al Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales. Es autor de los siguientes libros: *Separando la paja del trigo, bases para la constitución de las autonomías departamentales; Autonomías departamentales; La descentralización deficiente; A contrapelo; Descentralización administrativa, conceptos fundamentales y análisis.*

hubieran sido similares a unas autonomías. Es el caso francés, por ejemplo, que en materia de autonomía su Constitución apenas si tiene un párrafo, pero que es donde se han desarrollado todos los procesos descentralizadores autonómicos. En esa reforma nos dieron una de cal y otra de arena, porque nos cercenaron el concepto de gobierno departamental en la Constitución, pero a cambio nos dieron la Ley de Participación Popular, que ha sido la base de la descentralización en Bolivia.

O sea que la Ley 1551 fue una buena ley. Así como Carlos Hugo Molina se ha vuelto departamentalista, ahora te noto a ti también municipalista. Estamos tratando de llevarnos todos bien.

No. Lo que pasa es que la ley es buena, pero tiene un par de deficiencias que hay que corregir. Como se sabe, la ley municipalizó todo el territorio nacional y, qué duda cabe, eso fue extraordinario. Después repartió los recursos por coparticipación y transfirió educación y salud. Pero el gobierno central se quedó dos competencias, lo que hay que subsanar, porque resultan deficientes. Primero, el pago de sueldos y salarios de todos los maestros y médicos del país. No es posible que en la frontera con el Brasil, por ejemplo, para designar a un portero tengamos que pedirle una resolución al Ministerio de Educación. Otra cosa es la definición de políticas de educación, que es un tema muy sensible en el oriente y norte boliviano. Nosotros hemos estudiado con una educación pública básicamente basada en la cultura occidental andina. Es decir, hemos estudiado con mucho más detenimiento la cultura de los incas, por ejemplo, que las culturas nuestras, como los guaraníes o los chiquitanos, completamente olvidados. Por eso nosotros proponemos que los gobiernos departamentales tengan una facultad de competencias concurrentes con el gobierno nacional en lo que respecta a las políticas de educación. No podríamos dejarle eso a los municipios porque no podría haber 327 políticas de educación. Pero sí proponemos que los departamentos en sus asambleas que, esperemos, sean el reflejo de la población, determinen, juntamente con el gobierno, algunos temas que hacen a la cultura del departamento y a las lenguas y al rescate de las identidades locales.

Pero te hago dos preguntas rápidas. La primera es que para eso no se requiere necesariamente una autonomía. En segundo lugar, ya teníamos un decreto, promulgado en la gestión de Carlos Mesa, que facilitaba la transferencia del servicio educativo al departamento.

Sí, pero eso se trataba de una mera transferencia de recursos; no trataba todo este tema cultural. Ahora, hablando de ese decreto, yo creo justamente que ése ejemplifica que no debemos poner parchecitos. Esta reforma, para mí, tiene que darse radicalmente en una transformación de la Constitución Política del Estado. Porque, fíjate, el decreto de Roberto Barbery finalmente quedó en suspenso, y se trataba de que, en vez de que los recursos de educación y salud los pagara el Gobierno central, se los trasladara a las

La Ley 1551 municipalizó todo el territorio nacional, y eso fue extraordinario. Pero el gobierno central mantuvo dos competencias, lo que hay que subsanar. Primero, el pago de sueldos y salarios de todos los maestros y médicos del país, segundo, la definición de políticas de educación, que es un tema muy sensible en el oriente y el norte boliviano.

El decreto de Roberto Barbery proponía que, en vez de que los recursos de educación y salud los pagara el Gobierno central, se los trasladara a las prefecturas. La burocracia sindical hizo que esto quede sin efecto.

prefecturas. La burocracia sindical hizo que esto quede sin efecto. Ésa es una demostración de que sí es necesaria la transformación radical, porque si vamos decreto por decreto, afectando intereses corporativos, este asunto no va a funcionar.

Te entiendo. Pero, entonces, ¿era malo el decreto?

No, era bueno y, claro, lo apoyé. Es más, escribí un artículo de prensa a favor. Y eso se refleja en mi último libro. Aquí, las únicas personas que se opusieron ferozmente fueron los sindicatos.

En todo caso, vuelvo a la primera pregunta. Se ha insistido mucho en esto de Octubre que, como en cualquier momento de insurrección, permite que de él surja un discurso contrahegemónico que va suplantando al discurso hegemónico, de igual modo en que el discurso oligárquico pre 52 fue sustituido por el del nacionalismo revolucionario. Igualmente, en la época de la democracia, este discurso nacionalista ha ido siendo relevado por el discurso multicultural. Lo que argumentan aquellos que veían con buenos ojos las movilizaciones de este fatídico mes es que este viejo discurso de la democracia representativa y la economía de mercado sigue predominando en esta región (en Santa Cruz, especialmente), mientras que un discurso contrahegemónico referido a una democracia más incluyente, comunitaria y directa, y a una economía más interventora, surge desde el occidente, generando un empate. Creo que la victoria del MAS ha posibilitado un desempate. Pero en todo caso, es importante plantear la pregunta: ¿piensas que es, de verdad, un discurso anticuado el que sustenta el Comité Cívico pro Santa Cruz?

Yo creo que hay un aspecto cultural de fondo que pudiera explicar en parte esta actitud. En el occidente de Bolivia la cultura de los incas es una cultura muy autoritaria y comunitaria. En nosotros no hubo eso porque, al mismo tiempo, la lejanía con el poder central hace que en esta zona — oriente y norte del país— las personas tuvieran que buscárselas por su propia cuenta para ganarse el sustento. En cambio, en el occidente del país hubo, con mayor frecuencia, la práctica de beneficiarse con los contratos, con los beneficios del Estado. Una vez un ex canciller me dijo:—“lo que pasa es que en La Paz, de alguna manera, directa o indirectamente, mucha gente vive del Estado”. Y aquí nadie vivía del Estado. El reflejo de aquello es que, por ejemplo, nuestros servicios públicos son privados y no del Estado. Por ejemplo, el agua y el teléfono son muy buenos servicios y no necesitamos del Estado para ellos. Ahí hay un problema cultural. Nuestras tribus ancestrales eran nómadas y no había una organización férrea, como la de los incas. Eso hace que probablemente tengamos modos de transar y de trabajar un poco menos cerca del Estado y menos ligados a él. Pero como, al final de cuentas, las políticas gubernamentales las aplica el gobierno que gana las elecciones, no creo que éste sea un desencuentro definitivo y radical. Yo sé que hay un afán por explicar de alguna manera los procesos

En el occidente de Bolivia la cultura de los incas es muy autoritaria y comunitaria. Nuestras tribus ancestrales eran nómadas, no tenían una organización férrea. Eso hace que probablemente tengamos modos de transar y de trabajar un poco menos cerca del Estado y menos ligados a él.

históricos, pero también pienso que todas las generalizaciones resultan equivocadas.

Insisto, y con esto paso a otra pregunta: se ha hablado mucho de que, desde el 85 a la fecha, la región más beneficiada con el modelo neoliberal ha sido Santa Cruz. Es por eso que se piensa que las autonomías son una forma de mantener esas prerrogativas, impidiendo que surja este discurso contrahegemónico más nacionalista.

No voy a negar que las regiones prósperas busquen preservar sus ventajas. Veamos el caso de España, por ejemplo, en el que las regiones más ricas, como el País Vasco o Cataluña, han sido las que han impulsado estos procesos autonómicos. Aquí, en Bolivia, tampoco vamos a negar que Santa Cruz y Tarija son abanderadas de esta causa. Puede haber mucho de aquello de “A ver, no permitamos que se nos haga daño con prácticas que pudieran estar reñidas con nuestro desarrollo”. Pero también puede darse al revés. Se nos ha reclamado insistentemente por tener un planteamiento hegemónico, y tengo en mente los discursos de Álvaro García Linera y Cayetano Llobet de “sáquense el chip provinciano y pónganse el chip del país”. Y, bueno, ahora tenemos ese chip de país. Podríamos haber recolectado 80 mil firmas y hacer un referéndum departamental ¿Qué necesidad teníamos de buscar 500 mil firmas para ir a buscar la voluntad de todo el país? Lo hicimos así porque creemos que la autonomía es buena para todo el país y, además, hay un asunto de fondo y es que de nada le serviría a Santa Cruz ser, él solito, autónomo y de nada le serviría desarrollarse él solito. Es como estar en una isla rodeada de tiburones.

A nosotros nos interesa que todo el país se beneficie y creemos, en realidad, que el centralismo le ha hecho mucho daño a todos los departamentos, especialmente a los departamentos productores de materias primas. Como Potosí, por ejemplo, que tendría que ser un caso clásico de estudio de cómo un Estado centralizado ha perjudicado a una región productora de minerales. En Potosí yo les decía: “Ustedes tienen que ser los abanderados de la modificación del sistema”. Sin embargo, cuando vamos a explicarles las autonomías, casi nos echan por separatistas. Hay un prejuicio enorme todavía en muchas áreas del occidente de Bolivia que, por suerte, está disminuyendo paulatinamente y se está entendiendo este proceso. El caso de anoche, por ejemplo, en la conferencia en que estábamos con los representantes de los *ayllus* y *markas* del occidente, ellos también hablan ya de estatutos de autonomía. Y lo hacen con toda franqueza. Creo que ése es un avance extraordinario en demostrar, de alguna manera, que éste no es un plan separatista ni mucho menos.

Sí es cierto que estamos tratando de jalar a Bolivia entera a este plan autonómico que, creemos, va a ser beneficioso para todos porque, en definitiva, se trata de profundizar la democracia. A veces creo que la vamos a sobredemocratizar e ir más allá, porque si vamos a elegir a los prefectos, a los subprefectos, a los alcaldes, a los subalcaldes y a los consejeros

Creemos que este plan autonómico va a ser beneficioso para todos porque se trata de profundizar la democracia: vamos a elegir prefectos, subprefectos, alcaldes, subalcaldes y consejeros departamentales.

departamentales, va a haber una sobredosis de democracia. Por eso es que la acusación de que éste es un instrumento de alguna oligarquía local cae en saco roto. Porque si las oligarquías pudieran controlar semejante dosis de democracia, habría que pensar en que la democracia es la que no sirve.

Si bien no es un invento, y tampoco esta reforma va a poder ser implementada sin contar con el concurso indígena y municipal, en todo caso, ¿no hay un elemento de poder ahí, desde las oligarquías, que están jalando por llevar esto a su lado?

Evidentemente. Es muy lícito que las oligarquías tengan su programa. Todas las transformaciones mundiales se hacen a través de oligarquías. Está claro que se necesita gente que estudie y gente que aporte ideas y recursos, pero lo que está mal es no analizar una propuesta desde el punto de vista de su planteamiento objetivo. Si el planteamiento objetivo aquí es: “Vamos todos a elegir, vamos todos a votar por el referéndum, vamos todos a participar en las decisiones a través del voto y a través del referéndum”, no importa de quién venga. Si Hitler hubiera organizado una elección democrática, pues no hubiéramos podido tachar la elección de mala sólo porque la planteó Hitler. Lo que hay que hacer es analizar si la elección era libre y correcta. Es decir que si aquí hay el planteamiento de recurrir a la democracia profunda, de un hombre un voto, entonces no importa quién la haya planteado. Además, tampoco es cierto que en Santa Cruz solamente los sectores oligárquicos hacen este planteamiento. En Santa Cruz, para empezar, no hay oligarquías, pero llamémoslos empresarios a todos ellos. Por ejemplo, el Cabildo del 25 de enero, que según los menos optimistas congregó a 300 mil personas. No hay aquí 300 mil empresarios, ni hay 300 mil oligarcas. En el caso de las firmas, otro tanto. Hay cerca de 500 mil firmas notariadas y verificadas por la Corte Nacional Electoral, con una lupa muy cuidadosa. Entonces, desconocer eso con el argumento de que “los oligarcas los hicieron firmar” no convence. El otro día estuve en México, en un seminario sobre las autonomías, y el representante del Movimiento Sin Tierra decía: “Nos engañaron porque nos hicieron firmar para que no suba el diesel y había sido para las autonomías”.

Yo estuve en Santa Cruz en esa época. Tengo muchos parientes en Santa Cruz (soy Saucedo Zambrana) y lo que ellos decían, posiblemente azuzados por discursos como el del señor Carlos Dabdoub —que dice que vivimos en un Estado de colonialismo interno en Santa Cruz y que La Paz se está llevando todo—, es que obviamente las autonomías son la solución a este desfaldo centralista. Lo que dista de ser verdad. Es mala información, sesgada e incluso mal intencionada. Así es facilito, pues, que haya 300 mil firmas. ¿Cuántas de ellas han sido manipuladas con esta mala información? Con información tergiversada y torcida donde, incluso, un artículo “muy científico” de Carlos Dabdoub compara a La Paz con Santa Cruz, pero compara seleccionando los datos que a él le convienen y no comparando

Santa Cruz va a tener competencias y fuentes de recaudación. El gobierno va a convertirse básicamente en una entidad normativa, administrativa, que va a delegar las competencias y va a tener oxígeno para crear, gobernar, planificar e imaginar soluciones.

Santa Cruz con Potosí, por ejemplo, que podría haberle dado muchos datos diferentes ¿Ha habido mucha manipulación informativa?

No creo. Los datos son notables. En un último estudio de un instituto muy serio, llamado Cedec, se establece los balances que existen entre los departamentos y el Estado central y se sostiene, básicamente, que Santa Cruz percibe por el total de impuestos, incluidos los especiales por exportaciones, 618 millones de dólares y de esos 618 millones, 458 van al gobierno central, incluidas las regalías, que no son más que el 20 por ciento, y se quedan en el departamento 156 millones aproximadamente. Es decir que, a grandes rasgos, recaudamos 600, enviamos 450 al gobierno central y se quedan 150 en el departamento, que es el que más contribuye al erario nacional. En ese estudio hay una cifra importante porque de ese monto por regalías, nosotros solamente percibimos 28 millones de dólares, que no llegan a ser ni el 4 por ciento. Nosotros percibimos menos regalías que Tarija y Cochabamba. Entonces es falso aquello de que nosotros estaríamos montando un esquema autonomista nada más que por las regalías, y la verdad es que las regalías son un ítem muy menor para Santa Cruz. En la propuesta está muy claro que los recursos naturales son una competencia del gobierno nacional. Por eso es que ya hemos desmitificado el prejuicio mayor que es que éste es un plan de las oligarquías.

Vayamos hacia un segundo prejuicio muy grande: que esto es para quedarnos con los recursos naturales. Esto sería absurdo porque, en primer lugar, no vamos a hacer un diseño de Estado por 28 millones de dólares, si percibimos 600. Al mismo tiempo, si Tarija tiene el 80 por ciento de las reservas, el hacer un plan para que los departamentos productores se queden con los recursos sería hacer un plan exclusivamente para Tarija.

Buen punto. Pero no me estás contentando lo de la manipulación de la información. De esas firmas de que tanto se jactan ustedes, te aseguro que por lo menos el 90 por ciento han sido arrancadas con mala información.

No. Yo, con todo cariño, discrepo. Es probable que haya habido consignas, como las hay en todas partes; pero no hubo, en ningún caso, una publicidad o una información que distorsionara los hechos. Lo que sí, y esto me fuerza a decir una verdad, es que yo he retado a que en varios foros me demuestren lo contrario, porque hay tres ítems que son pavorosos en la transferencia de recursos al Gobierno central: en el caso de Correos, del 100 por ciento de lo recaudado en Santa Cruz, el departamento se queda con el 2 por ciento. En el caso de Migración, del 100 por ciento que recauda, se queda el 4 por ciento. En el caso del Poder Judicial, entre el 10 y el 7 por ciento se queda en Santa Cruz y el porcentaje es similar en el caso del Ministerio Público. El 90 por ciento de lo que recauda el Ministerio Público se va a la ciudad de Sucre. Es decir que, claro, para esto no es necesario autonomizar el departamento. Esto se podría readecuar con una normativa. Pero ésa es la participación de Santa Cruz. En realidad, la

No niego que haya un apoyo del Estado, pero tampoco se puede decir que el desarrollo de Santa Cruz se deba únicamente al Estado. Se debe a diversos factores, por ejemplo, las riquezas naturales, las tierras aptas para la siembra de la soya y del girasol o la producción de aceites.

participación del departamento en el país es enorme. Lo que pasa es que nosotros no nos encargamos de decirlo, como se encargan de refregarnos que el desarrollo de Santa Cruz se debe a las minas de occidente. Esas cifras que muestran ese tratamiento tan desigual, y que están absolutamente confirmadas, pueden sin duda no ser del agrado de la población. Además, nosotros recibimos una migración notable del resto del país y si no destinamos recursos a atender a esas personas vamos a tener una bomba de tiempo latente, porque se está viniendo mucha gente y no está siendo atendida adecuadamente en sus servicios básicos.

O sea, ¿tiene razón Dabdoub?, ¿viven ustedes en un estado de colonialismo interno?

No creo. Hay algunas razones por las cuales la gente podría suponer aquello. Por ejemplo, el precepto constitucional dice que el Estado fomentará las colonizaciones. No es posible que se le hubiera ocurrido a la gente llamar “colonización” a los movimientos de población que se han hecho. El concepto de colonización es ir a otro Estado e imponer su propia cultura, por qué tendríamos que llamar colonos a los tipos que vienen del occidente del país a ocupar tierras.

Ya, pero no te vayas tan atrás. Hoy por hoy, ¿hay colonialismo interno?

El concepto de “colonialismo interno” depende de cómo lo veamos. Hay argumentos, por ejemplo, en el tema educativo. ¿Cómo es posible que en los mismos textos de historia no nos hubieran enseñado nuestra cultura? Entonces no vamos a tomar la frase literalmente, pero que hay argumentos para que la gente sienta haber sido tratada injustamente, sí. Ahora, si el colonialismo interno se aplica o no, no voy a entrar en aquello, porque no sé si cuando Dabdud lo mencionó estaba hablando en términos simbólicos o estaba, realmente, haciendo una clasificación conceptual. En todo caso, ese tema preguntárselo a don Carlos Dabdoub.

Muchos consideran, y yo entre ellos, que los datos indican muy claramente que esta región ha sido la más beneficiada con el centralismo. Paradójicamente, de 1985 a la fecha, los indicadores socioeconómicos en esta región son los que más crecen.

No. Yo voy a discrepar con vos y te voy a decir que, más bien, esta región ha crecido a pesar del centralismo y, como ha ocurrido en España o en Irlanda del Norte, cuando seamos autónomos vamos a despegar más aún. Yo tengo una anécdota con el tema de Irlanda del Norte. Cuando apareció Bobby Sands y fue el primero de diez tipos que se murieron de hambre en una cárcel, Margaret Thatcher dijo “no” a la autonomía de Irlanda del Norte y se ganó el mote de la Dama de Hierro. Pero ahora vino Tony Blair, del Partido Laboralista, y dijo que en vez de pelearse con esos tipos, les darían autonomía, y en un año Tony Blair dio la autonomía a Irlanda

Existen pocos estudios, pero la gente tiene que entender que las autonomías no le van a significar una merma de sus ingresos y hay que establecer un diseño para ello. Menos mal que las prefecturas ya son un avance.

del Norte, Gales y Escocia. Ahora Irlanda del Norte es el pedazo de tierra de mayor desarrollo económico de toda Europa. Entonces, cuán equivocada había estado la señora. Yo creo que las autonomías acercan mucho a la gente a sus gobiernos. Por ejemplo, el otro día, en una conferencia, les decía “¿Alguna vez han leído ustedes un informe o un acta del Consejo Departamental de Santa Cruz, informando el destino de las regalías?”. No, porque las regalías las determina el Ministerio de Finanzas y nadie sabe dónde se van y a nadie le preocupa, pero ahora, con la autonomía, vamos a saber bien clarito a dónde se va cada dólar, porque nosotros vamos a pagar las competencias. Y si no hay dinero para competencias, no habrá a quién pedirle. Lo que hacemos ahora es una lógica macabra porque cada vez que necesitamos le pedimos al Gobierno central. Ahora vamos a tener competencias y fuentes de recaudación, y si no tenemos, ahí se acaba. El gobierno va ser más eficiente, porque yo siempre he pensado que le exigimos mucho a los gobernadores bolivianos, porque les pedimos desde que vayan a hablar con la Embajada de Estados Unidos sobre el tema del Chapare hasta que arreglen el problema con Chile, pasando por todos los temas. Nadie quiere hablar con una persona que no sea el Presidente de la República. En este tema, el gobierno va a convertirse básicamente en una entidad normativa, administrativa, que va a delegar las competencias y va tener oxígeno para crear, para gobernar, para planificar, para imaginar soluciones. Ahora está agobiado y apagando incendios desde que amanece hasta que anochece, y ése es el tema que vamos a plantear.

Pero, en todo caso, para mencionarte un par de cosas, no creo que sea solamente “a pesar del Estado”, sino gracias a que hay una subvención del diesel de casi 50 millones de dólares por año y, obviamente, a tener los precios de la CAN, que ahora se han caído, y que también son arreglos del Estado. Digamos que ahí también hay un clarísimo apoyo del Estado.

Sí, y no lo vamos a negar, pero tampoco se puede decir que el desarrollo de Santa Cruz se debe al Estado, porque si así fuera, nosotros nos hubiéramos quedado así nomás. Si fuera así, nos estaríamos suicidando con las autonomías. Ha habido una mezcla de cosas pero, en general, se debe a diversos factores y uno de ellos, sin duda, son las riquezas naturales que tenemos. Las tierras aptas para la siembra de la soya y del girasol o la producción que tenemos de aceites. ¿A qué voy con todo esto? Es que no solamente es el incentivo del diesel, ni es la bondad del Estado con este departamento. Nosotros, al contrario, tenemos tremendos perjuicios en mucho sentidos, como, por ejemplo, en el registro de una marca. Uno no puede entender que tenga que ir hasta La Paz a registrar una marca y que el registro tarde más de tres meses y que la Ley de Descentralización les dio el registro de marca a los departamentos y se la volvieron a quitar. Entonces hay, pues, una centralización enorme en estos temas. Pero, más allá de estos trámites, nos interesa mucho la estructura de la toma de decisiones en la inversión pública. Por ejemplo, un aspecto central de las autonomías

En rigor científico, la ley que debió llamarse de descentralización administrativa es la Ley de Participación Popular, que esa sí que descentralizó educación y salud. La así llamada Ley de Descentralización debió llamarse ley de prefecturas o ley de desconcentración. Durante unos diez años creímos que estábamos descentralizados.

es que el Ministerio de Finanzas tiene que dejar de decir dónde se va a invertir la plata de los departamentos y tenemos que darle a las asambleas departamentales, elegidas por el voto popular, la atribución de destinar la inversión pública entre sus provincias, porque ésa es la forma de desarrollar integralmente al departamento. Se nos acusa, y ése es el tercer prejuicio, de que habrá un centralismo capitalino y, claro, va a haber centralismo capitalino en la medida en que los miembros elegidos de la asamblea departamental, que son provincianos todos, así lo permitan, porque si ellos establecen una inversión pública consensuada entre las provincias del departamento, no habrá lío. Ahora, si ellos votan por un presupuesto que beneficie a la capital, bueno, allá ellos. Ese será un problema de gestión y no de diseño.

Buen punto. En todo caso, has mencionado algo que me parece tremendamente importante: que si bien es lícito pedir más porque se genera más, hoy por hoy, si es que implementásemos la propuesta cruceña en toda Bolivia, tendríamos un déficit fiscal de 500 millones. Si solamente lo hiciéramos en Santa Cruz, tendríamos un déficit de 100 millones. Es decir que esto implica realmente que si bien tú, discursivamente, estás de acuerdo en que todos tenemos que desarrollarnos, en los hechos sería tremendamente perjudicial para el Tesoro General, es decir, para Bolivia en su totalidad.

Nosotros vamos a hacer asambleas pequeñas, con facultades normativas limitadas a las necesidades del departamento. Las necesidades dirán si hay que ir acrecentando las competencias normativas de la Asamblea Departamental.

No lo sé. La verdad es que hay muy pocos estudios en este sentido. Yo no conozco otro trabajo de la magnitud del de Mario Galindo. Hay aproximaciones sobre este trabajo, pero la mayoría son críticas.

Hay estudios, como el de Patricia Alborta ¿No la conoces?

Pero siguen siendo pocos. No puede un país hacer una transformación de esa magnitud sobre la base de dos trabajos. Yo soy de la idea de que ese tema hay que estudiarlo bien. Las cifras se manejan alegremente y es lamentable que por ejemplo la UCAC, que se concibió para llevar adelante la Asamblea Constituyente, se dedicó fundamentalmente a criticar la propuesta cruceña de las autonomías, por increíble que parezca. El primer director de la UCAC, Ricardo Paz, decía que las autonomías iban a ser muy caras. Bueno, en vez de trabajar sobre la Asamblea Constituyente, se dedicaron a criticar la propuesta cruceña, y como fruto de usar los recursos del Estado nacional para hacer lo que no debían hacer, ahora aparecen muchos de los trabajos que en algunos casos los firman personas solas, con información generada por esa Unidad. La UCAC hizo un mal uso de los recursos y acabó, por esa y por otras razones, disolviéndose. El Instituto Cebec hizo un estudio y llegó a la conclusión de que tres departamentos tendrían dificultades en sostener, con sus recursos, las autonomías: Beni, Pando y Potosí. Éste es un tema que hay que arreglar, y si no son suficientes los recursos del Fondo de Compensación que se ha previsto con las autonomías para eliminar los desequilibrios regionales, habría que ver la

forma de ayudarlos. Es decir, la gente tiene que entender que las autonomías no le van a significar una merma de sus ingresos y hay que establecer un diseño para ello. Menos mal que las prefecturas ya son un avance.

Pero si hay merma, ¿estarías de acuerdo en reconsiderarlo? Hoy por hoy, te puedo aceptar que no hay muchos estudios, pero éste de Patricia Alborta con Marcelo Montalvo (ex Viceministro de Tributación y ex Director de la Unidad de Programación Fiscal del Ministerio de Hacienda, respectivamente), que son gente que sabe y tiene todos los datos, te lo demuestran. Digamos que si fuera así ¿reconsiderarías esta propuesta?

Claro. La propuesta de Santa Cruz —66% para el departamento y 33% para el TGN— no es cerrada, ni mucho menos, porque se basa en un trabajo pionero. Tiene esa virtud el trabajo encargado a Mario Galindo. Es un borrador y nunca ha pretendido ser una cifra cerrada y, obviamente, estamos dispuestos a revisarlo.

Excelente saber eso. Hay un punto que me parece crucial que te escucho decir ahora y que, además, está escrito en tu propuesta y en la del Comité Cívico, referente a que los recursos naturales son de toda la nación. Sin embargo, en tu texto Autonomías departamentales dices que los recursos naturales serán del dominio del gobierno departamental.

Esa fue una evolución que hubo en mí. La gente tiene que entender que éste es un trabajo en progreso, que se va enriqueciendo con los comentarios, con las opiniones de otras personas. Pero es un muy buen punto. Tú eres la segunda persona que me hace notar ese aspecto. La gente no habría percibido ese detalle, pero es cierto. Hay que ver que tiene ya varios años, creo que es del año 2000. Pero ya en *Separando la paja del trigo*, el último libro mío, que es del 2003, hacemos la corrección. Inclusive en la propuesta del Consejo Preautonómico, que se publicó en el *Juguete Rabioso*, hacemos igualmente la aclaración de que es un recurso nacional.

Porque ahí veo algo de ideológico en tu planteamiento. Definitivamente, es un libro muy lúcido y, en general, tus textos son así y esto hay que reconocerlo sin mezquindades. Pero, hay mucho de ideológico y resumen, vulgarmente, pero con todo cariño, lo que pueden ser algunas de las ideas fuerza de tus textos. Uno: si quieren migrar, señores, tienen que pedir permiso al parlamento cruceño. Dos: si quieren recursos naturales, también tienen que pedir permiso al parlamento cruceño. Tres: los recursos que generamos son para Santa Cruz en por lo menos un 50 por ciento. Hay una cultura tremendamente cruceñista. Obviamente, tú eres cruceño, pero, en principio, ¿tendrías una posición muy radical y muy cercana a lo que podría ser la Nación cambia, sólo que edulcorada con mucha ciencia?

Sí, bueno. Hay que ver el contexto. Decía Ortega y Gasset que el hombre es él y sus circunstancias. Ese libro se publicó en 1987, hace 19

La autonomía no es más que un instrumento que puede ser utilizado bien o mal y, además, no tiene necesariamente carga política, que es un cuarto o quinto prejuicio que hay que destruir.

años. En ese entonces, por ejemplo, el alcalde de la ciudad era designado por el Presidente de la República. Entonces había un centralismo espantoso que generaba, naturalmente, una reacción muy radical. Obviamente, hemos ido evolucionando, como ya te comenté. A ver, vamos punto por punto. El tema de los recursos naturales está aclarado. El tema de la migración se ha distorsionado, en el sentido de que no es que cuando un señor venga a Santa Cruz le vaya a pedir permiso al parlamento cruceño, porque yo hago referencia a las migraciones masivas internas, organizadas por el Estado. Estoy pensando en, por ejemplo, migraciones masivas a Pando. Yo creo que ahí se habla, simplemente, de una competencia concurrente, en el sentido de que, cuando hay una migración masiva hay que atender aspectos de salud, educación y yo creo que lo menos que puede hacer la asamblea del departamento receptor es tomar conocimiento y consensuar ese traslado.

Plenamente de acuerdo. Pero solamente una de cada cinco personas que migran lo hacen con planificación del Estado. Las otras cuatro son por colonizaciones espontáneas.

Pero está claro que son migraciones internas. Dice el texto: “migraciones masivas organizadas por el Gobierno central”.

Es buena tu aclaración porque a mí me sonaba eso a: “paren de venir, aquí es con permiso”. Ya te entiendo, porque sería una frescura del Estado decir que les mandan a 15 mil tipos. Otra pregunta que anoto, insistiendo con esto de la ideologización: se habla mucho de que la Ley 1654 ha sido impuesta desde arriba, una caricatura de ley de descentralización pero, con todo y caricatura, ya daba ciertas prerrogativas para que se puedan hacer cosas. En una evaluación sobre las nueve prefecturas que coordina, justamente, Franz Barrios, muestra que la de Santa Cruz estaba en el puesto siete de las nueve prefecturas, o sea que no lo ha hecho muy bien y, más allá del horrendo centralismo, habrían cosas que ustedes podrían haber hecho bien y no lo han hecho. Nadie ha designado desde el centro a don Jhonny Fernández, por ejemplo. O sea que no es solamente el centralismo. Hay mucho de culpa y de mala gestión de parte de ustedes.

Sin duda. Pero, a ver, una primera aclaración sobre la Ley de Descentralización. No se la podía haber llamado, en rigor, Ley de Descentralización por el candado del artículo 109. Este artículo dice que el Poder Ejecutivo, en el nivel departamental, se ejerce y administra por el prefecto designado a dedo por el Presidente. No puede haber una figura más centralista que esa. La segunda es que mande a su amigo, que era lo que ocurría, y darle constitucionalmente la atribución de ejercer y administrar la totalidad de los recursos. Esa ley es un modelo simple y tenue de desconcentración. Así que resulta una gracia, de verdad, haber sacado una Ley de Descentralización. Ahora, por supuesto que el prefecto tenía algunas atribuciones, pero era nombrado a dedo y el presupuesto lo determina el Ministerio de Finanzas, es decir, es una lógica centralizada.

Las provincias tienen una muy fuerte identidad, que no se puede obviar. Habría que coordinar información entre municipios, mancomunidades de municipios y provincias.

Llamar a eso Ley de Descentralización es, pues, una falacia. En rigor científico, la ley que debió llamarse de descentralización administrativa es la Ley de Participación Popular, que esa sí que descentralizó educación y salud, pero le quisieron dar un nombre más pomposo. La así llamada Ley de Descentralización debió llamarse ley de prefecturas o ley de desconcentración. Pero, bueno, así son las cosas, y dio para confundir a la gente. Durante unos diez años creímos que estábamos descentralizados.

Con relación a la gestión, estoy de acuerdo. En un capítulo de mi último libro, *Separando la paja del trigo*, hablo de la necesidad de cambiar la mentalidad de la gente. Cuando un tipo roba, no hay diseño que aguante porque el diseño institucional no está hecho para aguantar robos. Se sobreentiende que la gente no va a robar, pero cuando la gente empieza a robar o a administrar mal, no hay diseño que sea bueno, y eso lo digo con claridad.

O sea que, con esa lógica, podríamos cambiar la mentalidad y mantener el actual formato de desconcentración tenue, como la denominas.

También, y hubiera sido más eficiente, pero igual en el otro formato.

Entonces, ¿por qué las autonomías? ¿por qué, más bien, no nos dedicamos a hacer cursos de cultura cívica y que todos aprendan a no robar?

Porque ése no es todo el problema. Si fuera así, bastaría decirles: “Señores no robemos; nos va a ir mejor si no roban”. Pero hay toda esta cuestión de diseño estructural del que hablaba, de la posibilidad de determinar el destino del presupuesto, de generar recursos propios. Pero si no viene acompañado de un cambio de mentalidad, no va a funcionar, en eso estoy de acuerdo. En ese estudio, por ejemplo, yo lo asumo como cierto.

De acuerdo. Porque si las autonomías no nos funcionan porque los gestores son malos, ¿qué van a decir?, ¿qué argumento va a quedar?

Van a decir que las autonomías no sirven, obviamente. Por eso es que hay que ser muy cuidadoso. Por eso es que creo que las regiones van a ser mucho más celosas. Por ejemplo, yo noto que ahora la gente está mucho más atenta a lo que hacen los prefectos, porque los hemos elegido nosotros. Antes no nos importaba y le echábamos la culpa al Presidente que los eligió mal. El costo político era para el Gobierno central. Ahora la gente está mucho más atenta a lo que hace el prefecto.

Hay una cosa que siempre se menciona: que el modelo francés y el modelo colombiano, siendo unitarios, sirven muy bien porque son de desconcentración muy fuerte, mucho más que la nuestra. Es decir, ¿no nos bastaría una cosa así?, ¿por qué tenemos que transitar necesariamente hacia las autonomías?

Hay que dar una atribución constitucional a los gobiernos departamentales para estructurar el territorio de tal modo que permita dar continuidad, específicamente, a las etnias. La asamblea departamental podría ver con más detalle y cercanía estos problemas y buscar solución.

Yo creo que el modelo colombiano, por ejemplo, no es una mera descentralización. Hay una descentralización política porque eligen directamente a sus autoridades y tienen normas. Yo me remito al texto grueso de autonomías departamentales. En la Constitución colombiana figuran las atribuciones de la Asamblea. Ahí hay un proceso. Lo que pasa es que ellos no lo llaman de autonomización, pero es claramente una descentralización política. Por eso es que yo creo que para llegar al ejemplo colombiano necesitamos reformar la Constitución. Lo que pasa es que nosotros queremos algo un poco más radical que el colombiano; algo entre el colombiano y el español.

Yendo más bien al ejemplo inverso, hay muchos países federales, con descentralización aguda, que son miserables. Es decir que ésta no es garantía de nada.

Nosotros hemos sido claros en afirmar que lo que buscamos es más eficiencia y mayor democracia, al margen de las etnias. Por eso es que la propuesta, a simple vista, está desprovista de etnicidad. Los aspectos étnicos no son esenciales, pero tampoco los podemos obviar.

También estoy de acuerdo con ello. Pero también hay países federales con descentralizaciones muy tenues. Estoy pensando en México, cuyo Distrito Federal, que tiene entre 15 y 20 millones de habitantes, no tiene un gobernador, o en la Argentina, donde Buenos Aires asume la dirección de todos los grandes estados. Lo que pasa es que esos modelos son mucha dosis para ellos, inclusive para países como la Argentina. Vea usted el caso anecdótico del departamento de Santa Cruz o el estado de Santa Cruz en Argentina —que allá se llaman provincias pero son estados—: tiene 200 mil habitantes y su último gobernador se llamaba Néstor Kirchner. Entonces, 200 mil habitantes son un poco más de la mitad de los que nosotros tenemos acá en el Plan 3.000. Río Gallego es la ciudad donde está la gobernación; ésta tiene un poco más de 100 mil habitantes y ésta era la gobernación de Kirchner. Ahí viene la pregunta: ¿valía la pena que un departamento como ése tenga su propia constitución, su propio parlamento? No, porque es un exceso para la Argentina. Eso es lo que nosotros no queremos llegar a ser. Nosotros vamos a hacer asambleas pequeñas, con facultades normativas limitadas a las necesidades del departamento. No quisimos irnos más allá. Ahora, las necesidades dirán si hay que ir acrecentando las competencias normativas de la asamblea departamental.

Me parece genial lo que me contestas y me aclara mucho. Se puede ser un Estado centralista rico y un Estado descentralizado pobre. Es decir que no es un mecanismo per se el que va a mejorar la calidad de vida.

La autonomía no es más que un instrumento que puede ser utilizado bien o mal y, además, no tiene necesariamente carga política porque un partido comunista, por ejemplo, podría gobernar Santa Cruz, dictando las normas que vea necesarias, muchas de las cuales serían claramente de orden marxista, es decir, no tiene *per se* una carga política, que es un cuarto o quinto prejuicio que hay que destruir.

Ahora te pregunto sobre la parte municipal. Creo que posiblemente aquí hay una debilidad incluso teórica en tus textos y en la propuesta del Comité Cívico. No creo que haya una evaluación medianamente razonable sobre lo que ha significado la municipalización más allá de las ideas de partida, como aquella de que se dio más dinero a los municipios. ¿Que tipo de evaluación nos haces tú de la Participación Popular?

Yo creo que la Participación Popular fue muy positiva en el tema de la municipalización y de la coparticipación, en la transferencia de competencias de educación y salud, con las deficiencias que anotaba de que en educación y salud el gobierno central se quedó con dos competencias: el pago de salarios y el tema de las políticas. Sin embargo, es un paso muy importante por cuanto se ha empezado este proceso de descentralización desde abajo. No así en otros países, en España, por ejemplo, que tiene un desarrollo en el que han trabajado primero el nivel intermedio y están teniendo problemas en bajarlo al nivel municipal. O en el caso del Uruguay, donde están creando recién los municipios. Ellos los llaman intendencias, que son municipios muy grandes, y recién están construyendo el nivel de abajo. Entonces yo creo que, desde todo punto de vista, ha sido muy positivo. La impresión que diera nuestro trabajo, de que estamos subestimando a los municipios o relegándolos, es porque en el catálogo de competencias no los hemos incluido. No los hemos incluido porque consideramos que si sumamos las competencias que se delegan en la Ley de Participación Popular, la Ley de Municipios y en dos o tres decretos restantes, tenemos aproximadamente 68 competencias. Y nos parecía un exceso incluirlas. Eso ha hecho que, en una lectura de la propuesta nuestra, dice competencias a nivel nacional, competencias a nivel departamental y pareciera que el municipio lo estamos escondiendo o, como algunos mencionaban, que lo estamos encapsulando, y no hay nada de eso.

Juan Carlos, que no te parezca esto un examen de básico, pero, ¿qué textos de evaluación de la Ley de Participación Popular te parecen relevantes? Te hago esta pregunta porque a mí me parece tu posición absolutamente meritoria, pues en la vida hay que tener sueños muy claros y creo que tú los tienes desde hace 20 años. Pero, al final, parece una reivindicación contigo mismo esto de que hoy las autonomías estén en ciernes. Pero no las propones tanto como un producto de una evaluación empírica misma de la Ley de Participación Popular. Más bien es como que si ya hubieses tenido una meta muy clara y específica —las autonomías— y así lo colateral a tu meta hubiese sido muy positivo, tú ya tenías una cosa fija y única. No propones pues la Autonomía como resultado de una evaluación seria sobre la Participación Popular.

Bueno, es un análisis personal sobre esa norma el que yo he hecho. Es más, he escrito un libro dedicado con nombre y apellido que se llama *La descentralización deficiente*. Es un trabajo personal que yo lo he hecho analizando ese texto y la Ley de Descentralización Administrativa. Evidentemente, no he profundizado más y tú tienes razón en que yo he

La Participación Popular fue muy positiva en el tema de la municipalización y de la coparticipación, en la transferencia de competencias de educación y salud. Es muy importante que se haya empezado este proceso de descentralización desde abajo.

La gente está convencida de que este sistema centralista es malo y quiere apostar por el cambio; por eso es que las autonomías van a tener éxito.

planteado el tema de la descentralización departamental mucho antes de que nazca la Participación Popular. No sé si está equivocado o no, pero es el modelo que empezó España o el Uruguay, que se concentraron antes que en el nivel municipal en el nivel intermedio.

Ahora, que la experiencia de empezar por el municipalismo ha sido buena, creo que hay que admitir que efectivamente ha sido buena. Debo reconocer que ha sido oportuno que ello ocurriera primero, porque va a ayudar inmensamente a este proceso; porque la transferencia de competencias a los municipios va a ser de una gran ayuda a este proceso. Es más, por ejemplo, tanto confiamos y creemos nosotros en este proceso, que la propuesta por autonomías, elaborada por el Consejo Preautonómico en la Comisión que me tocó presidir, se la ha entregado a la Asamblea Provisional Autonómica. Ese Consejo tenía cerca de 23 personas y, por tanto, es un trabajo que ya no es mío, sino que en él han participado muchas otras personas. Ese trabajo, que es el que tiene Santa Cruz ya a nivel departamental, ha sido puesto a consideración de la Asamblea Provisional Preautonómica, creada por el cabildo. Esos son 108 señores, que son todos los diputados, todos los senadores, todos los presidentes de concejos municipales, los consejeros departamentales y un representante de cada una de nuestras cuatro etnias. La primera medida que ha tomado esa asamblea es enviar a cada uno de los presidentes de los concejos municipales a sus respectivos municipios a debatir esa propuesta y traer insumos municipales. Esa es una demostración de una absoluta confianza en los municipios y de la comprensión de que este proceso no puede estar divorciado del municipio.

¿En qué, desde el punto de vista cualitativo, habría variado ese borrador cuando regresó al Consejo Preautonómico?

Todavía no han llegado a eso porque el cambio de diputados y senadores, con esta última elección, alteró este proceso. Porque, claro, esas comisiones han cambiado y los nuevos están evaluando este proceso.

Otra cosa que se dice es, ¿por qué han comenzado ustedes, en su propuesta como Comité Cívico, pidiendo plata antes de fijar las competencias? A mí se me ocurre que hubiera sido genial ver en esa propuesta un pequeño capítulo, aunque sea de tres páginas, diciendo que con esa plata vamos a mejorar los valles cruceños, el Chaco cruceño o la Chiquitania, es decir, saber el horizonte hacia donde va Santa Cruz, y me parece que eso no figura.

A ver. En primer lugar, no es cierto que hubiéramos pedido más plata y, después, hecho el diseño, no. Porque primero hicimos el diseño y llegó un momento en que faltaba el tema numérico, y por eso se contrató la consultoría de Mario Galindo. Yo había estado en un seminario en el que tú también estabas, en La Paz, ahí nos conocimos. Ahí lo escuché a Galindo exponer y lo invitamos al Comité. Fue gracias a esa exposición que se le

encomendó esa tarea. Como dice la propuesta que publicó el ILDIS, y que es un borrador de trabajo que, sin duda, da lugar a críticas y a comentarios, unos favorables, otros no tanto, pero, por lo menos, da elementos de juicio para hacer otros análisis. Entonces, con relación a dónde se iba a invertir el dinero, resulta un poco pretencioso, Diego, porque no hay que caer en la tentación de convertir un instrumento en una propuesta política. El dónde se va a invertir, eso lo verá la Asamblea.

En todo caso, Juan Carlos Urenda, Prefecto de Santa Cruz ¿qué haces con toda esa plata para los valles cruceños, por ejemplo?

Lo que haría, si fuera prefecto, sería ir primero por las quince provincias cruceñas e informarme bien de sus necesidades.

¿Por qué con las provincias? ¿Por qué no con mancomunidades?

Primero con las provincias porque tienen una identidad muy fuerte. Ahora, también la opinión de los municipios es importante, porque igual están en todo el territorio. Pero hay un concepto provincial desarrollado que no se puede obviar y, bueno, habría que coordinar información entre municipios y mancomunidades de municipios y las provincias. Ahora hay unos proyectos que se están gestando, que se llaman Consejos Provinciales de Participación Popular, que figuran en la Ley 1551, y entiendo que están empezando a funcionar. A mí me parecen apropiados, porque conjugan a todos los actores: los preside el subprefecto y están los concejales municipales de las provincias, más el corregidor, más representantes de las instituciones. Me parece que ése podría ser un instrumento importante en la formulación del presupuesto, porque conjugue, dentro de las provincias, a todos los actores. Yo creo que ése es un instrumento que entiendo que recién se está empezando a desarrollar, y habría que apostar a él con más seguridad. Una de las tareas, si yo fuera prefecto, sería impulsar aquello que le ahorraría a este gobierno departamental mucho trabajo, porque a la hora de la formulación del presupuesto departamental, esta gente haría un trabajo de base extraordinario a la hora de la negociación, en la Asamblea Departamental, de la inversión pública.

En algún análisis de la Participación Popular he visto que las provincias son bastante artificiales, más allá de que generan cierta identidad. Fundamentalmente, te fraccionan tejidos sociales que se van conformando desde abajo, es decir que si tú fortaleces a las provincias vas a fragmentar una mancomunidad ya existente, por ejemplo, la Chiquitania.

Yo creo que a ese tema le vamos a poner solución de la siguiente manera: hay que dar una atribución constitucional a los gobiernos departamentales para estructurar el territorio de tal modo que permita dar continuidad, específicamente, a las etnias. Hay dos o tres casos muy claros en Santa Cruz de etnias que se han visto cortadas por el tema municipal.

En el 2020 veo un despegue de Santa Cruz, en el marco de las autonomías, a través del proceso de la Asamblea Constituyente y del ejercicio de las autonomías, y un desarme en materia de regionalismo, que es lo que han logrado las autonomías en todos los países.

La intención de las autonomías es tener la mayor cantidad de competencias posible y después, cuando veamos el costo de aquéllas, empieza un proceso de devolución de competencias hacia el Gobierno central. Entonces empieza una valoración de los distintos niveles de gobierno y del Estado en su conjunto.

Entonces, creo que la Asamblea Departamental podría ver con más detalle y cercanía estos problemas y buscarles solución, a efectos de mantener la continuidad de una población étnica o de una zona que ha sido rota por una composición municipal desde arriba.

Paso a una pregunta contextual de lo que es la propuesta del Comité Cívico. Se hablaba mucho de esto de la Nación cambia ¿En qué medida se puede atribuir esta propuesta a los aportes teóricos de estos señores?

Bueno, ninguna; porque la propuesta de la Nación cambia, a decir de su representante principal, Sergio Antelo, es, más bien, de un estado asociado y ésa es otra cosa. Eso lo trato en mi último libro. Presupone una secesión, primero, para, después, hacer un pacto entre Estados asociados. Entonces yo decía que si ya se secesionó, de repente ya no hacen ningún pacto y se quedan nomás como están.

Preguntaba esto porque era solamente una introducción para entrar al tema de las identidades. Leía y veía un documental de una historiadora que a mí me parece excelente, Paula Peña. Decía que realmente requerimos autogobernarnos, porque somos diferentes. Es decir, ¿hay realmente una identidad cruceña?, ¿hay algo que los hace diferentes?

Yo creo que sí. Este es un país multicultural y multiétnico. Yo encuentro que la cultura que tiene como raigambre étnico a los guaraníes y a los chiquitanos, en un mestizaje con los españoles, es distinta a la cultura que tiene como raigambre étnico a los quechuas.

Pero, Juan Carlos, con ese argumento podríamos pedir el undécimo departamento de la Chiquitanía, y como los vallunos son diferentes también, podríamos pedir el departamento de Vallegrande.

No sé en qué contexto lo dijo Paola, pero que somos diferentes, lo somos y eso no tiene nada de malo. Pero ése no es el único argumento para esta causa autonomista. Nosotros nos hemos cansado de mencionar que el objetivo fundamental de la propuesta autonómica, a diferencia de las propuestas indígenas que pareciera que encaran estrictamente el aspecto étnico, es más eficiencia y mayor democracia, al margen de las etnias. Por eso es que la propuesta, a simple vista, está desprovista de etnicidad. Sólo buscamos mayor eficiencia y profundizar la democracia. Los aspectos étnicos no son esenciales, pero tampoco los podemos obviar. Son elementos que hacen que cobre fuerza esta propuesta, como cobran fuerza en otras partes, por ejemplo, en Irlanda del Norte el aspecto religioso o, en Cataluña el aspecto étnico, y en el País Vasco también. Yo no estoy de acuerdo en que se esgrima eso como algo absoluto.

Paso a un tema que me interesa; vuelvo nuevamente a esto de los privilegios, cuando te preguntaba ¿por qué se esgrime aquí la autonomía? Rossana

Barragán, en un excelente ensayo (como acostumbra), menciona que quienes demandan federalismo son, más bien, las naciones o las regiones más privilegiadas. Es así, por ejemplo, que La Paz demandaba el siglo pasado ser federal y Santa Cruz pedía unidad y era más boliviano que nunca. Hoy en día, es al contrario: Santa Cruz pide autonomía y los potosinos son más bolivianos que nunca. Es decir: ¿los privilegiados son los que piden autonomía?

Sin duda, como te lo decía también al comienzo. No vamos a negar que las regiones con mayor desarrollo económico buscan preservar ese estatus que le está dando mayor “bienestar”. Es cierto que eso ocurre; sin embargo, hay elementos que hacen pensar que eso no es estrictamente de elites, y ya lo veremos en el resultado del referéndum, porque se han expresado en las firmas y se han expresado en el Cabildo. La gente está convencida de que este sistema es malo y quiere apostar por un cambio; por eso es que las autonomías van a tener éxito.

La pregunta clásica que les hacen a los vascos es: ¿qué se siente usted más, español o vasco, igual vasco que español, más vasco que español? Si te pregunto ¿qué te sientes más, boliviano o cruceño, igual de cruceño que boliviano, más cruceño que boliviano?, ¿qué me dirías?

Igual de cruceño que boliviano. ¿Sabes cuándo se siente uno muy cruceño? Cuando uno va por el mundo o se topa con una publicación boliviana oficial, apenas si hay alguna referencia a la cultura del oriente. Bolivia siempre está representada por la llamita, la balsa de totora y el Ekeko. Es increíble que no entren dos tercios del territorio boliviano. No acabamos de tratarnos bien y éste es un país multicultural y habría que tratarlo bien. Yo creo que habría que mencionar a este país como andino-amazónico.

¿Cómo ves a Santa Cruz y a Bolivia en el 2020?

Veo un despegue, en el marco de las autonomías, y veo, a través del proceso de la Asamblea Constituyente y del ejercicio de las autonomías, un desarme en materia de regionalismo, que es lo que han logrado las autonomías en todos los países. Va a haber un desarme, porque vamos a tener lo que hemos pedido y va a estar en nuestras manos.

¿Vamos a ser menos pobres?

Va a haber mayor eficiencia en la administración pública, y veo que vamos aprender a entender el papel del Estado, porque ¿qué ocurre en los gobiernos autónomos? Que la intención es tener la mayor cantidad de competencias posible y después, cuando apreciamos el costo de aquellas, empieza un proceso de devolución de competencias hacia el Gobierno central. Entonces empieza un aprendizaje de los valores de los distintos

**Las agrupaciones
ciudadanas y los pueblos
indígenas son nuevos
actores políticos en el
sistema de partidos, y
sustituyen de alguna manera
a los partidos tradicionales.**

niveles de gobierno y de la valoración del Estado en su conjunto. Yo veo ese proceso muy positivo, pero teníamos que haberlo pasado, porque aquí había un problema muy grave de sentimiento de postergación de todas las regiones y una exclusión de los pueblos indígenas aunque, creo, vamos por el camino correcto para solucionar ambos aspectos.

Sistema electoral, democracia y Asamblea Constituyente

Una conversación con Carlos Cordero*

Carlos, vayamos directo al tema: ¿qué rol han tenido las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas en el marco de la competencia electoral?, ¿sustituyen a los partidos? O más bien, para tener una perspectiva más amplia: ¿la democracia ha entrado en una fase de declive ante la irrupción de enormes muestras de descontento social?

Bien, primero, las agrupaciones ciudadanas y estas formas de organización política que son conocidas como pueblos indígenas, que son nuevos actores políticos que van a engrosar el sistema de partidos, sustituyen de alguna manera a los partidos tradicionales. Pero hay una paradoja: las agrupaciones son versiones renovadas de los partidos políticos. Porque la norma que regula a las agrupaciones ciudadanas y a los pueblos indígenas fue hecha por los partidos políticos tradicionales para incorporarlos como actores políticos que entren en la competencia político-electoral y no que los sustituyan. Se trató, más bien, de una medida de ampliación del horizonte de la participación política organizada. Ahora, a partir de las elecciones municipales de 2004 y las del último 18 de diciembre, se ha producido un interesante fenómeno que muestra que el sistema de partidos denominado tradicional —los viejos actores partidarios— han sido sustituidos por nuevas siglas y viejos actores encapsulados en nuevas siglas políticas, denominadas agrupaciones ciudadanas, pero que en rigor son partidos políticos.

¿O sea, partidos políticos más enanos? ¿Hemos enanizado el sistema político?

Sí, sí. Y hay un fenómeno interesantísimo que veo surgir a partir, sobre todo, de las elecciones del 18 de diciembre: se está creando un sistema de

Las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas son una ampliación del horizonte de la participación política organizada. A partir de las últimas elecciones, el sistema de partidos denominado tradicional ha sido sustituido por nuevas siglas y viejos actores encapsulados en nuevas siglas políticas, denominadas agrupaciones ciudadanas, pero que en rigor son partidos políticos.

* Carlos H. Cordero Carraffa es cientista político e investigador. Graduado en la Universidad Central de Venezuela, con cursos de postgrado y maestría en Ciencias Políticas en la Universidad Internacional de Andalucía, España y en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), de La Paz. Autor de textos y ensayos sobre sistemas electorales, historia política y legislativa. Docente titular de la UMSA en la Carrera de Ciencias Políticas, recibió la condecoración al mérito docente “Marcelo Quiroga Santa Cruz” (2005). Actualmente dicta cátedra en la Universidad Católica Boliviana; en la Maestría en Filosofía y Ciencias Políticas, CIDES-UMSA y en cursos de actualización y maestrías de la Universidad Andina Simón Bolívar, La Paz - Bolivia.

**La agrupaciones
ciudadanas responden a
normas hechas por los
partidos tradicionales para
incorporarlos como
actores políticos, no para
que los sustituyan.**

partidos de corte nacional y paralelamente se están gestando sistemas de partidos departamentales o regionales. Van a permitir una convivencia y una articulación novedosa. Hay partidos políticos de implantación estrictamente departamental y regional. Son, pues, actores políticos importantísimos que no van a hacer el esfuerzo por trascender sus fronteras departamentales. Su poder y su vigencia están precisamente en los límites departamentales. Y van a existir partidos políticos de corte más tradicional capaces de superar las barreras departamentales. Estos van a tener que negociar, dialogar y construir nuevas formas de relacionamiento político.

Por lo tanto, decir que las agrupaciones ciudadanas son partidos políticos enanos sea posiblemente menos correcto que decir, más bien, que son partidos políticos que sustituyen a los partidos políticos tradicionales con nuevas siglas. En realidad, la tesis es que las agrupaciones ciudadanas —por las normas por las que fueron creadas, las exigencias para su funcionamiento y las características para operar en los procesos electorales, además del éxito que han tenido en las elecciones— simplemente están renovando el sistema de partidos con este nuevo elemento: la creación de un sistema político subsidiario del nacional. Lo que termina por crear varios sistemas de partidos, básicamente departamentalizados. Te pongo ejemplos: Costas, con su agrupación ciudadana en Santa Cruz; Cossio, con su agrupación ciudadana articulada al MNR en Tarija; Nueva Fuerza Republicana, o lo que queda de ella, con la figura de Manfred Reyes Villa. Son actores políticos que han probado que tienen vigencia política estrictamente departamental. El NFR es un fracaso en el ámbito nacional y Costas no tiene la menor intención de proyectarse a nivel nacional, sino de fortalecer su poder político regional. En cambio el Movimiento al Socialismo y Podemos son partidos políticos que tienen una estructura territorial nacional.

¿Y si Cossio quiere tener proyección nacional?

Seguramente a través del MNR, pero también verá sus posibilidades en el futuro. Porque la política y el éxito van a depender de nuevos procesos electorales y de la vigencia y la proyección nacional que vayan a tener. Lo cual no quiere decir que Cossío no pueda trascender a un nivel nacional y que convierta a su agrupación política en un partido político de índole nacional, aunque puede darse el caso. Dependerá de su propia capacidad de gestión, pero en los próximos cinco años la política va a estar hegemonizada. La característica de la política de los próximos cinco años, extrayendo lo que puede resultar de la Asamblea Constituyente, es que hay dos partidos que son hegemónicos: el MAS y Podemos, que están dando lugar a un sistema bipartidista hegemónico.

Al mismo tiempo hay en los departamentos partidos políticos con características y estructuras propias, como el Plan Progreso, con José Luis Paredes en El Alto, donde si bien están articulados a partidos de índole nacional, tienen identidad propia, acción propia, una visión propia y una

**Las agrupaciones
ciudadanas están
renovando el sistema de
partidos con un nuevo
elemento: la creación de
un sistema político
subsidiario del nacional.**

proyección propia. Por lo tanto, hay un sistema de partidos bipartidista hegemónico y un sistema de partidos departamentalizado o fragmentado que no es disfuncional al primero, sino complementario. Va a depender, insisto, de la capacidad de gestión que tengan para que trasciendan de lo departamental a lo nacional.

Se va a dar una especie de circulación de elites. Lo que ha pasado ahora es una sustitución de elites, más o menos generacional. La generación del 52, que hegemonizó en buena parte los 20 años de la democracia, con estas elecciones del 18 de diciembre ha quedado sustituida. El único remanente es el MNR con Guillermo Bedregal, pero todos son nuevos liderazgos, a pesar de que ya tienen un tiempo de acción política relativamente larga, como es el caso de Evo Morales o de Quiroga. Ya no forman parte de la generación que hizo la Revolución Nacional, sino que son su producto. Quién puede negar que Evo Morales es el hijo de la Revolución Nacional. Y Quiroga es también hijo del nacionalismo revolucionario de corte militar, por su vinculación con Hugo Banzer Suárez —el nacionalismo de derecha que se gestó a partir de 1966 como una respuesta a esa democracia popular nacionalista del 52—.

Entonces, si nos preguntamos si la democracia ha entrado en un declive con la incursión de las agrupaciones ciudadanas, mi lectura es que ha sucedido todo lo contrario. Más bien se perfecciona y amplía el horizonte de la acción política. Ya la democracia circunscrita a determinados actores políticos se empezó a romper en la década de los ochenta y los noventa. Y las agrupaciones ciudadanas, con un implante social distinto, que puede tener su origen en los sindicatos, las agrupaciones vecinales o los pueblos originarios, finalmente se organizan políticamente, construyen partidos políticos, pero en el afán de mejorar la democracia, sustituir a los viejos actores y perfeccionar —valga la redundancia— la propia democracia que hoy tenemos. Todo esto es parte de un proceso de aprendizaje de construcción y perfeccionamiento de la democracia.

Insisto, esta es una lectura a partir de una indagación histórica, de una constatación de determinados hechos. Tengo mi propia lectura de la Revolución Nacional. No comparto, por ejemplo, la visión de muchos intelectuales contemporáneos nuestros que ven en la Revolución Nacional una traición, un fracaso en el proceso de construcción de la patria socialista. La Revolución Nacional y sus protagonistas —tanto Paz Estenssoro como Hernán Siles Suazo— no querían sino instalar en el país una democracia representativa liberal. Hay innumerables datos históricos que dicen que lo único que pretendían era la democracia y por eso instauraron el sufragio universal, por eso está el Decreto Supremo del 21 de julio de 1952. Querían que la ciudadanía se exprese a través del sufragio y que los ciudadanos elijan a sus gobernantes. Fijáte, 50 años más tarde un indígena es elegido por el fortalecimiento de ese instrumento, a pesar de que los propios líderes políticos que hoy se han encumbrado en el poder político democrático, Evo Morales y Álvaro García Linera, en su momento fueron totalmente

El MAS y Podemos están dando lugar a un sistema bipartidista hegemónico. Al mismo tiempo, a nivel departamental se está dando un sistema de partidos departamentalizado o fragmentado, que no es disfuncional al primero, sino complementario.

Hay una sustitución de elites generacional. La generación del 52, que hegemonizó en buena parte los 20 años de la democracia, ha quedado sustituida con las elecciones del 18 de diciembre. Todos son nuevos liderazgos, a pesar de que ya tienen un tiempo de acción política relativamente largo —tanto en el caso de Evo Morales como en el de Quiroga—, y no forman parte de la generación que hizo la Revolución Nacional, sino que son su producto.

adversos a la utilización del sufragio. Se puede, pues, llegar al poder a través del sufragio. Hoy estos revolucionarios que nacen de los movimientos sociales deberían ser más conservadores en utilizar el instrumento del sufragio, porque es éste el que les ha permitido llegar al poder. Es, pues, posible perfeccionar la democracia.

Pero en ese sentido, ¿cuál es realmente la diferencia cualitativa de las agrupaciones? Porque me dices que son partidos, ¿pero hay diferencias con las otras generaciones de partidos? Y en todo caso, ¿entre ellas mismas había diferencias? Y me refiero a las tres generaciones existentes: el MNR como una primera generación, el MIR y ADN como una segunda y UCS y Condepa como la tercera. ¿Había diferencias entre ellas? Y esta, digámoslo así, cuarta generación, ¿se diferencia?, cualitativamente ¿hay rasgos diferentes, además de que tienen una territorialidad menor?

Ojalá que las diferencias existan y que renueven el sistema político, pero puntualmente no existen porque son organizaciones políticas de carácter permanente, igual que los partidos. Son organizaciones políticas que tienen personería jurídica que les permite entrar a administrar espacios del Estado ya sea en el espacio municipal o en el nacional. Y se establecen mecanismos de control social sobre esas nuevas organizaciones por las funciones que desempeñan. Si los partidos políticos tienen una misión centralísima, que es la de detentar el poder y administrar los espacios estatales, las agrupaciones ciudadanas quieren exactamente lo mismo.

Sin embargo, fuera de nuestras fronteras tienen otras características. Son de carácter temporal, sólo sirven para determinados procesos electorales y para apoyar a determinados individuos. Una vez que esos individuos llegan a obtener una representación política, las agrupaciones ciudadanas desaparecen pues ceden la representación al líder para quien se han conformado. Son, pues, diferentes de las que existen en nuestro país. Son de carácter temporal y no están interesadas en administrar espacios de poder, simplemente son vehículos para que algunos individuos alcancen representación política.

Eso no sucede en nuestro caso: aquí son organizaciones políticas de carácter permanente a las que se les exige que tengan personería jurídica. Y una vez que están constituidas, a estos nuevos liderazgos y a los nuevos ciudadanos que entran a formar parte de esas agrupaciones ciudadanas les interesa exactamente lo mismo que a los partidos políticos tradicionales: tener representación y administrar espacios de poder, establecer alianzas y tener cuotas de poder. Tal vez con una nueva ética que procure más transparencia. Vamos al caso de UN, que a esta altura es un partido político de los más tradicionales que hoy tenemos en el sistema político, con algunas novedades: la forma de elección de sus representantes y la forma de designación de los candidatos a ciertos puestos. Pero, en general, tiene un comportamiento bastante tradicional. Y con las agrupaciones ciudadanas es exactamente igual. ¿Por qué? Por ese su carácter permanente. Y porque

**Las agrupaciones
ciudadanas son
organizaciones políticas
de carácter permanente,
igual que los partidos.
Ambos quieren
exactamente lo mismo:
tener representación y
administrar espacios de
poder, establecer alianzas
y tener cuotas de poder.**

quieren poder, administrar espacios estatales y mejorar el funcionamiento de la democracia.

Has tocado un tema muy interesante. Es posiblemente una gran paradoja que muchos líderes hoy encumbrados hayan tenido un discurso en contra del sistema de partidos y de la democracia representativa. Me refiero concretamente a don Evo Morales y a Álvaro García Linera. ¿Qué implica esto para la democracia del ayllu, la democracia vecinal o la democracia de la comunidad, que han sido exaltadas como “las” democracias por excelencia?, ¿siguen plenamente vigentes?

Sí, y desde hace por lo menos 10 años. A partir de la reforma de 1994 han cambiado las formas de organización y participación política y, consecuentemente, las relaciones entre el Estado y la sociedad. A partir de esta fecha se hace un reconocimiento muy amplio a las organizaciones políticas de la base social étnica.

¿Te refieres a la Participación Popular?

Entre otras cosas, pero me refiero puntualmente al artículo 171 de la Constitución, que dice que se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, y especialmente los relativos a sus territorios, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos. Las autoridades naturales de las comunidades campesinas e indígenas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes.

¿Qué nos está diciendo esto? Que desde hace 10 años hay un acto de convivencia política entre un sistema político representativo liberal de corte tradicional, que ha tratado de implantarse en el país a partir del 52, con estas formas tradicionales de organización política a partir del 94. Hay una cosa que es una constatación empírica incuestionable: el Estado no se mete a elegir curacas, jilakatas o capitanes grandes. Los reconoce desde hace 10 años. Pero hay que admitir que dentro de los municipios hay una clara diversidad de etnias. Y además los municipios son muchas veces muy grandes. En esos municipios, la única manera de construir autoridad y representación política es a través de las formas tradicionales occidentales: el sufragio y el voto. Pero en los ayllus seguirán eligiendo según la rotación y sus formas tradicionales. Y es ahí donde existe una convivencia.

Lo que estaba mal era pretender que esas formas de organización tradicional, sindical y ancestral empiecen a ir hacia ámbitos estatales: a lo

El artículo 171 de la Constitución establece un acto de convivencia política entre un sistema político representativo liberal de corte tradicional, con las formas tradicionales de organización política. Dentro de los municipios hay una clara diversidad de etnias. Y muchas veces los municipios son muy grandes, y la única manera de construir autoridad y representación política en ellos es a través de las formas tradicionales occidentales: el sufragio y el voto.

municipal, a la elección de prefectos y a lo nacional. Argumentaban esto pues tenían una lectura no equivocada, sino una lectura histórica, que veía que espacios como el Parlamento o el Ejecutivo no podían ser alcanzados por las bases étnicas o por los ciudadanos que no comulgaban con las elites de turno o con los partidos políticos tradicionales. Pero el 18 de diciembre se ha producido una ruptura. Se ha demostrado que se puede llegar sin mecanismos adicionales. Y la gran pregunta que no han podido resolver ni Álvaro García Linera, ni aquellos que hacían aquellas amenazas contra Carlos Mesa con relación a la Asamblea Constituyente respecto a que se debía elegir a los representantes de ésta en un 62 por ciento sobre la base étnica, de acuerdo a autoadscripción étnica del Censo, y sólo el 38 por ciento restante sobre el sistema representativo de sufragio. Ésa es una falacia que fue planteada con mucha fuerza. La idea de Álvaro era combinar aquellos mecanismos indígenas del 62 por ciento con los mecanismos representativos clásicos del 38 por ciento. La pregunta era cómo, y la respuesta es que no existe un cómo. Es imposible. La única forma que la civilización ha tardado más de 100 años en construir es la de la representación.

Las cuotas étnicas se aplican en los sistemas democráticos cuando los grupos étnicos son minorías. Pero en nuestro caso, donde se supone que los grupos étnicos son mayoría, si se busca cuotas étnicas es para lograr sobrerepresentación política.

En todo caso, existen formas de inclusión indígena con cuotas indígenas. Hace 100 años tenemos esta forma de democracia dominante en el mundo, pero no excluye que también haya tipos diferenciados. Por ejemplo, Bélgica, Nigeria o Chipre tienen formas de inclusión en base a cuotas étnicas.

Las cuotas étnicas se aplican en los sistemas democráticos cuando estos grupos étnicos son minorías. Pero en nuestro caso, donde se supone que los grupos étnicos son mayoría, si se busca cuotas étnicas es para lograr sobrerepresentación política. Hoy día, lo más coherente sería crear cuotas para los k'aras. ¿Para qué queremos más cuotas para ellos? Ya tienen una mayoría política significativa. Crear cuotas indígenas es una trampa política de los partidos tradicionales. El hecho de crear circunscripciones étnicas es reducirlos a ghettos y darles menor representación política de la que les corresponde. Eso sólo funciona cuando son minorías étnicas.

Pero en Bélgica, Chipre o Nigeria no son minorías étnicas. Es una cuestión referente a no tener presencia política.

En ese caso se aplica un viejo aforismo británico: “un ciudadano, un voto, el mismo valor”. Acá nos comemos la última parte, y además lo defendemos. Todos tenemos derecho al voto, pero éste tiene que tener el mismo valor. En los casos que has mencionado, a ambas realidades étnicas se les trata de dar el mismo peso político porque comparten el mismo espacio y quieren tener igualdad política con relación a su población. Cuando existen minorías poblacionales, hay que darles los mecanismos para que estén debidamente representados en el marco de otras mayorías.

Entonces, ¿estarías de acuerdo en tener cuotas étnicas de poder en el ámbito municipal para los ayoreos en Concepción o los uru-iruhitos en Jesús de Machaca, por ejemplo?

Exactamente.

Pero separando a los aymaras en carangas por un lado, pacajes por el otro, etc. ¿Quizás así...?

Sí, pero recurriendo al sufragio universal que está compuesto por cuatro elementos: el voto directo, individual, secreto, e igual.

Lo que a ti te aterra es la democracia tradicional comunitaria, que elijan como les dé la gana, ¿no?

Claro, esa es una democracia autoritaria, despótica y de corte sindical.

¿Sí aceptarías cuotas?

Sí, en la medida que favorezcan a las minorías políticas, con la condición de que sea con igualdad de voto para todos, que éste sea secreto, individual y libre. Yo le decía a Álvaro: “¿Qué tienes contra la libertad?, ¿qué tienes contra un ciudadano, un voto? ¿Contra el voto secreto?” Porque esas formas de participación que se dicen comunitarias, son sesgadas y despóticas. Sin embargo, preservando el voto secreto, Evo Morales es presidente. Supuestamente la democracia oligárquica de blancos, de k’aras no iba nunca a permitir que un presidente indígena llegue al poder. Pero ha sido la condición de secreto del voto lo que lo ha llevado al poder. Menos mal que existe este valor, que hay que preservar en toda instancia. En conclusión, sí a las cuotas étnicas para las minorías políticas que tengan la posibilidad de estar justamente representadas en función a su influencia poblacional, pero no más allá.

¿No propondrías un cuoteo étnico en el Tribunal Constitucional, el Ministerio de Justicia o de Defensa...?

No, no lo he pensado. Pero si lo que vamos a hacer es elegir al Tribunal Constitucional una parte por designación del Parlamento y otra parte en la Plaza San Francisco o debajo del Cristo en Santa Cruz, entonces no estoy de acuerdo. Eso no es democracia. Si tú me dices que se elegirán seis jueces dando preferencia étnica bajo la lógica representativa, entonces claro que sí, pero sin que exista el voto plural. Fijáte que el voto plural se ha usado en Inglaterra hasta 1948. Los estudiantes universitarios votaban dos veces. Pero eso ya no es democrático.

Otro de los discursos que han esgrimido estos líderes, hoy en posesión de los cargos más altos del sistema político boliviano, es ésta referente a que todo este montaje institucional era mera formalidad. Todas estas creaciones

Supuestamente la democracia oligárquica de blancos, de k’aras, no iba a permitir nunca que un presidente indígena llegue al poder. Pero ha sido el voto secreto el que ha llevado a Evo al poder.

Una vez que se perfecciona el sistema político, tiene que estar acompañado por reformas en el ámbito económico, la redistribución de la riqueza y la creación de nuevas instituciones políticas complementarias.

de la democracia moderna como las superintendencias, los tribunales constitucionales y demás, no sirven de nada si no vienen complementados por mejoras económicas. ¿Cuál es tu evaluación de esta perspectiva?

Lo primero que había que producir es una reforma, es un perfeccionamiento de las instituciones políticas. Y a partir de éstas, obviamente hay que mejorar otros ámbitos económicos y sociales. Lo que ha pasado es que las reformas importantes que se produjeron estuvieron en el marco de viejas prácticas políticas: el prebendalismo, el caudillismo, la utilización del aparato estatal con fines particulares y demás. Ahora, una vez que se perfecciona el sistema político, tiene que estar acompañado por reformas en el ámbito económico, por la redistribución de la riqueza y la creación de nuevas instituciones políticas complementarias. Si las superintendencias se han pensado para que la democracia funcione mejor, pero no han demostrado su utilidad, ¿cuál es el problema? Se las suprime y se busca nuevas formas de organización política. Sólo hay algunas organizaciones políticas que son centrales y de las cuales no se puede prescindir: los partidos políticos y el Parlamento. Hay que buscar mejorar su funcionamiento. Hay que buscar mejorar la coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; hay que perfeccionar a los partidos políticos, ya sea a través de agrupaciones ciudadanas, democratizándolos internamente, haciéndolo más cercanos a la ciudadanía, más eficaces...

las organizaciones políticas que son centrales y de las cuales no se puede prescindir son los partidos políticos y el Parlamento. Hay que mejorar su funcionamiento y la coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Hay que perfeccionar a los partidos políticos, ya sea a través de agrupaciones ciudadanas, democratizándolos internamente o haciéndolos más cercanos a la ciudadanía, más eficaces.

¿Por qué hay instituciones prescindibles y otras no?

Porque son instituciones democráticas de organización para alcanzar determinados fines y tienen que ser complementarias a los sistemas políticos y a la cultura política que existe en la sociedad. Realmente deben ser complementarias. A veces son meros implantes que no funcionan adecuadamente. Son fusibles que hay que suplantar por otras formas de organización y regulación. Lo que no puede desaparecer es la lógica del control y de la organización. En muchos casos de nuestra historia contemporánea, lo que ha funcionado mal son las personas dentro de las instituciones, que han desnaturalizado las organizaciones políticas y económicas. Lo que hay que buscar es ese perfeccionamiento institucional y un mejor funcionamiento a través de normas y comportamientos. Y si hay una burocracia que no funciona, debe ser sustituida.

Yo creo que estamos en tránsito hacia la construcción de una nueva realidad estatal. De un Estado republicano de carácter centralista a la construcción de un Estado igualmente republicano, pero de carácter autonómico. Esa es la nueva gran realidad. Ahora va a haber poderes regionales. Hay que producir una adecuada armonía entre lo nacional y lo local. Esa es la nueva realidad que se presenta a partir de la elección de los prefectos y, a mediano plazo, la elección de las Asambleas Legislativas Departamentales. Esta nueva realidad estatal nos va a llevar a un nuevo relacionamiento entre el Estado y la sociedad y también a la construcción

de una nueva burocracia que sea complementaria a esta nueva realidad. Por lo tanto, las burocracias no son sino formas de administración y organización. No hay que rasgarse las vestiduras si no funcionan siempre bien. Ésas no son formas estructurales de la democracia, como lo son la participación ciudadana libre, la elección de autoridades, los mecanismos democráticos, la deliberación, la construcción del consenso...

Buen punto. Estas preguntas eran introductorias para llegar a la Asamblea Constituyente, que va a proponer precisamente otra andanada de reformas que posiblemente puedan ser más reformas de papel, pero sin tocar el tema de fondo, las mejoras sociales. Por eso es crucial saber hacia dónde vamos con la Asamblea Constituyente. ¿Qué logros esperamos de este mecanismo?

Yo tengo la lectura de que la Asamblea Constituyente es una oportunidad para el perfeccionamiento de la reforma institucional de la democracia. Pero al mismo tiempo puede ser una oportunidad para transitar de una democracia que puede perfeccionarse a una democracia despótica. Todo depende de quiénes vayan a ser los constituyentes y la estructura de poder que van a construir a partir de eso. La Asamblea Constituyente debería responder a las expectativas ciudadanas y a los problemas estructurales que hemos ido acumulando y planteando, por ejemplo, los referidos a una mejor distribución de la riqueza y de los recursos naturales. Pero si esta Asamblea, en vez de perfeccionar la democracia y mantener los valores democráticos, da lugar a formas organizacionales autoritarias, podría producir reformas importantes en la política y la economía, pero podría estar creando nuevas formas de exclusión y de apropiación de la riqueza por nuevas elites políticas, que se aprovecharían de esa riqueza.

A nivel institucional, ¿qué reformas vislumbras?, ¿el sistema electoral puede cambiar?, ¿el sistema de gobierno?, ¿la estructura centralizada? ¿Cuáles son las áreas institucionales que van a sufrir reformas?

Yo creo que hay reformas posibles en todos los ámbitos. En el ámbito político hay que tomar una decisión. Si desde este presidencialismo híbrido nos pasamos a un parlamentarismo o a un presidencialismo puro o seguimos con el híbrido y lo perfeccionamos. Asimismo, en el ámbito económico podríamos privilegiar nuevamente el mercado o transitar hacia el estatismo. Las opciones son varias. Todos estos ámbitos podrían transformarse dependiendo de quiénes sean los constituyentes, cuáles sean sus conductas y propuestas. Si se produce un adecuado equilibrio, yo creo que podrían cambiarse cosas importantes, pero también se mantendrían muchas que funcionan adecuadamente. Tiene que haber, por de pronto, un cambio en el régimen de la tierra y de los hidrocarburos.

Pero suponiendo que Carlos Cordero es elegido constituyente, ¿qué otras reformas institucionales nos plantearías?

El Parlamento y los partidos políticos son instituciones democráticas de organización para alcanzar determinados fines y tienen que ser complementarias a los sistemas políticos y a la cultura política que existe en la sociedad.

Si la Asamblea Constituyente, en vez de perfeccionar la democracia y mantener los valores democráticos, da lugar a formas organizacionales autoritarias, podría estar creando nuevas formas de exclusión y de apropiación de la riqueza por nuevas elites políticas.

En el sistema político, la transformación del sistema electoral

¿Cómo?

Hacia una transparentación del sistema de representación. Fijáte que entre el MAS y Podemos existe un 25 por ciento de diferencia. Pero esa diferencia no se refleja en la representación política en el Parlamento. Y eso se constata en el Senado. Pero eso es por el sistema de recompensas de escaños en el Senado. Y en la Cámara de Diputados hay un problema referente a la distribución de la población concentrada en el eje. Y es posible encontrar y diseñar mecanismos que sean aceptados políticamente por todos, que sean más justos y más equitativos y que garanticen una representación política más justa. Por ejemplo, yo no cambiaría el sistema bicameral ni volvería más rígidas las formas de participación ciudadana en los mecanismos de postulación. Debería ser la ciudadanía la que se autoregule. Específicamente en el plano del sistema de funcionamiento político, yo profundizaría y perfeccionaría las instituciones de la democracia. Hay que mantener la independencia de la CNE. Ampliaría, para el caso específico de la Asamblea, la postulación individual, no necesariamente a través de agrupaciones ciudadanas o partidos políticos; ésa es una trampa de los partidos. Nos están quitando a los ciudadanos el derecho de ser constituyentes porque nos están obligando a formar una agrupación ciudadana o a alinearnos con un partido político. Para ser parte de la Asamblea tengo que alinearme con un partido o tengo que crear una agrupación ciudadana; me están cercenando mi derecho individual, mi posibilidad de intervenir de manera libre y creativa. Y ésa puede ser una reforma fácil de introducir en la Ley de Convocatoria a la Asamblea.

Es posible encontrar y diseñar mecanismos que sean aceptados políticamente por todos, que sean más justos y más equitativos y que garanticen una representación política más justa.

Me recuerda uno de los argumentos centrales de tu libro. Nos muestras que la intención no es fijar áreas temáticas de discusión, sino simplemente intentar tener mayorías en la representación, lograr la mayoría a cualquier costo. Eso podría llevar a manipular el mecanismo electoral a ser usado, ¿no?

Sí, por eso es que tenemos que tener mucho cuidado al crear un nuevo sistema electoral para elegir a los constituyentes. Lo mejor es utilizar los viejos sistemas electorales que han permitido el funcionamiento de las actuales instituciones políticas. Antes el MAS manejaba un discurso referente a que había que crear un sistema electoral nuevo, pues el anterior era tradicional, obsoleto y excluyente. Pero ese vehículo excluyente demostró ser eficaz para ellos mismos. Ahora les devolvemos la pregunta. Para la Asamblea, ¿creamos un nuevo sistema electoral?

Y con referencia al sistema de gobierno, ¿prefieres un parlamentarismo o un presidencialismo?

Mira, los teóricos y las teorías nos han tratado de vender en los últimos 20 años que un modelo es mejor que el otro. El parlamentarismo puro es más eficiente en otras realidades, como en Europa. Y el presidencialismo ha resultado ser eficiente en América Latina. Yo creo que esta polémica no tiene solución. Donde hay que buscar las respuestas es en nuestra historia, en nuestra cultura política. Somos un presidencialismo híbrido desde hace muchísimos años. No solamente durante los últimos 20 años, sino desde el siglo XIX. El artículo 90 de la Constitución data de 1850. Y las características de ser un parlamentarismo híbrido, como la fiscalización que hace el Parlamento al Ejecutivo a través de la censura a sus ministros, vienen de la Constitución de 1938.

Esta construcción de un sistema político que defina qué es lo mejor hay que buscarlo en nuestra experiencia histórica. Y si hemos mantenido esta ambigüedad institucional combinando parlamentarismo y presidencialismo, hay que perfeccionar este modelo híbrido y no transitar hacia un modelo puro, pues la historia nos dice que este modelo ha sido exitoso. Es un modelo equilibrado que responde a nuestra cultura política. Creo, además, que el sistema que mejor ha demostrado su eficiencia es este modelo híbrido. Habrá que seguir encontrando los mecanismos que lo hagan más eficaz y eficiente, nada más.

¿Cuál es la crítica que se le ha hecho al presidencialismo? Que no ha podido resolver crisis políticas.

Goni enfatizaba eso. Decía que bajo un régimen parlamentario, simplemente se lo hubiera censurado, evitando el derramamiento de sangre...

Pues sí. Es la tesis central de los parlamentaristas como Juan Linz, que le adjudicaban al presidencialismo esa deficiencia. La peor combinación que podía haber en un sistema político, según ellos, es el presidencialismo con un sistema de partidos pluripartidistas. Bajo este molde había una gran ingobernabilidad en el sistema de partidos y surgía la necesidad de establecer pactos, y estos pactos podían ser corruptos, profundizando el patrimonialismo y el caudillismo, además de promover una utilización perversa de los recursos públicos. ¿Cuál es la virtud que se le atribuye al presidencialismo? La capacidad de tomar decisiones más o menos eficientes y en armonía con una cultura política más tradicional y vertical. Pero, en general, se le atribuyen más defectos que virtudes. Por lo tanto la receta era que los presidencialismos deberían convertirse en sistemas parlamentarios. Ahora, el funcionamiento de los modelos parlamentarios ha sido eficiente en Europa, Inglaterra, España, Francia. En América Latina siguen funcionando los presidencialismos porque responden a una cultura política y a una tradición histórica que han producido combinaciones interesantes. Pero insisto: la respuesta no es teórica sino histórica, viendo hacia delante qué intereses y principios políticos nos interesa mantener.

Hemos mantenido la ambigüedad institucional combinando parlamentarismo y presidencialismo. Hay que perfeccionar este modelo híbrido y no transitar hacia un modelo puro, pues nuestra historia nos dice que este modelo ha sido exitoso. Es un modelo equilibrado que responde a nuestra cultura política.

En este sentido, ¿cuál es tu evaluación de la democracia pactada?, ¿en qué medida ha sido útil?

Yo tengo la lectura de que la democracia pactada es complementaria y sustancial. Que ahora los pactos se hayan pervertido ha dependido de las circunstancias que nos ha tocado vivir. La democracia es precisamente la construcción de acuerdos, y el respeto a esos acuerdos. Entonces, dada la realidad de la representación política hoy en el Parlamento, el MAS debe hacer acuerdos. Lo que tiene que hacer para tener dos tercios en el Parlamento es establecer consensos con la oposición política. Y lo tiene que hacer de manera transparente o apelando a esas viejas prácticas que ellos mismo han combatido, como el transfugio o el prebendalismo.

El otro día, en una declaración, el diputado masista Torrico decía que en Podemos hay chicos buenos y chicos malos. Lo que no es otra cosa que decir que hay chicos que pueden ser corrompidos y chicos que no pueden ser corrompidos para lograr la construcción de nuevas mayorías políticas. Y eso en un sistema político puede ser posible siempre y cuando lo hagas de cara a la sociedad, y no de manera oculta, utilizando recursos reservados o llevando adelante prácticas políticas vedadas. Lo puedes hacer usando un sencillo mecanismo, que es muy simple de enunciar pero muy complejo de ser aplicado: romper la disciplina del voto, haciendo que el parlamentario esté sujeto a su conciencia y que las decisiones políticas que tome estén de acuerdo a los intereses de los representados que lo han elegido, y no subordinado a las decisiones que toma el partido. Eso funciona en Estados Unidos. De ese modo, una de las medidas que puede producir una transformación profunda del sistema de representación es liberar a los representantes de la subordinación que tienen con la jefatura. Pero también se podría caer en el riesgo de que los representantes plutocraticen su voto, es decir, que vendan su voto al mejor postor. Pero ahí aparece la sanción ciudadana. Si un parlamentario toma decisiones que son contrarias a los intereses de los electores, la democracia tiene sus mecanismos de castigo pues en la próxima elección no serán reelegidos.

Hoy, en el caso puntual de Bolivia y en las circunstancias que estamos viviendo, no creo que se rompa la disciplina del voto en el MAS. Guardar la solidez de estos 84 representantes es la garantía del éxito en su gestión presidencial y política. Si esta solidez se fractura por transfugio o por distanciamiento ideológico, se pone en riesgo la gestión de Evo. Vamos al caso de que la cuota del MSM, que tiene cuatro o cinco parlamentarios, creara discrepancias y se separara en una bancada propia, estaría debilitando al movimiento político del MAS. Esos ciudadanos serían acusados de transfugio político pero estarían, de alguna manera, preservando intereses ciudadanos que ellos creen que son justos y que no comulgan necesariamente con las decisiones de la cúpula partidaria. Estos son temas muy complejos del funcionamiento de las democracias. Y que en el caso nuestro, desde el funcionamiento del Parlamento entre el 2002 y el 2005, han demostrado ser muy explosivos porque el fraccionamiento del

La democracia pactada es complementaria y sustancial, es precisamente la construcción de acuerdos, y el respeto a esos acuerdos. Que ahora los pactos se hayan pervertido, ha dependido de las circunstancias que nos ha tocado vivir.

Parlamento, la ruptura de las hegemonías partidarias y la ruptura de la relación jefe-partido han hecho que tengamos como resultado un empate catastrófico. Nadie se entendía en el Parlamento, lo que sí los cohesionaba es que estaban enguerrillados con el Poder Ejecutivo, y esto produjo un bloqueo de la decisión política.

Es un gran punto, porque finalmente el objetivo sería lograr un intermedio entre los diputados borregos del Goni del 93 al 97, con un sistema hiperpresidencialista, y los diputados sueltos y con un presidente en declive, como Carlos Mesa. ¿Dónde encontramos el término medio? A mí me da miedo que todo este espíritu hiperdemocrático al que te adhieres puede ser tremendamente negativo; no se puede tomar decisión alguna.

Sí, hay que lograr un adecuado equilibrio entre la autoridad y la expectativa ciudadana. Y ese equilibrio no es algo que uno puede obtener desde la teoría, sino que se encuentra en el funcionamiento de la realidad política. Lo que sí hay que preservar es la autoridad del Estado, la autoridad de la representación política. Y —paradoja— quienes han sido los más críticos de nuestro sistema político son ahora nuestras autoridades políticas. Ahora les toca preservar esa autoridad del Estado frente la arremetida social. Y ya nos están dando señales en ese sentido: los movimientos sociales están ahora en una especie de desactivación de sus demandas, o en un proceso de retroceso. Sienten que no pueden presionar a este gobierno porque es un gobierno de “nosotros”. Tenemos que darle tiempo. Estos movimientos sociales ahora están reconociendo la legitimidad de la autoridad del Estado.

Una de las medidas que puede producir una transformación profunda del sistema de representación es liberar a los representantes de su subordinación a la jefatura.

Hay que encontrar un adecuado equilibrio entre la autoridad del Estado y las expectativas y demandas ciudadanas, que no sea tan flexible, tan vulnerable como fue el gobierno de Carlos Mesa, ni tampoco tan autoritario como pudieron haber sido otros gobiernos, como el último de Gonzalo Sánchez de Lozada, que, apelando a las capacidades estatales, violó los derechos humanos de una ciudadanía que lo que estaba demandando era mayor participación e inclusión social. Hay que encontrar esos equilibrios, y esos equilibrios se van a dar en estos cinco años.

Sintetizando tus palabras, básicamente no habría grandes reformas institucionales con la Asamblea, sino posiblemente en el plano de la descentralización. En general, en todo lo demás estaríamos igual.

Sí, pero habría que perfeccionar y profundizar las reformas en el sistema político. Y para ser muy puntuales, en el funcionamiento del Parlamento. Por ejemplo, desde hace mucho tiempo se intenta aprobar allí una serie de reformas que tienen que ver con cosas muy sencillas: una ley orgánica del Poder Legislativo, una especie de constitución política del Poder Legislativo, que transparente sus gestiones. Primero, que elimine la doble burocracia que existe en el Parlamento, una burocracia para la Cámara de Senadores

y otra distinta para la Cámara de Diputados. ¿Por qué ha funcionado así hasta ahora? Porque es un espacio de distribución prebendal, tienes dos gerentes, dos secretarías, tienes dos asesores, tienes dos de todo, tienes doble presupuesto.

Pero, además, existe otra paradoja de nuestro Parlamento: no rinde cuentas, o sea que la Ley Saíco no se aplica para el Parlamento. Como ellos hacen las leyes, entonces tienen una absoluta impunidad. La Contraloría General de la República no fiscaliza los gastos del Parlamento porque decirle a un parlamentario que va a ser fiscalizado por los gastos que ha hecho en la institución es un anatema, es una ofensa. Por eso, es necesaria una ley orgánica que lo regule igual que al Poder Ejecutivo. El Ejecutivo está sujeto en todas sus instancias a la Ley Saíco, y a un juicio de responsabilidades por lo que hacen los ministros. Podemos hacerle un juicio a Sánchez de Lozada, pero, ¿quién hace un juicio a un senador?, ¿quién hace juicio a los diputados por las barbaridades que hacen o por la mala utilización de su presupuesto general?

El otro tema que tiene que ver con el Parlamento es el mejoramiento de sus reglamentos internos. Esta ley aclararía la confusión que existe en el funcionamiento del Senado y de la Cámara de Diputados, porque hay que darles nuevas competencias y funciones. Hoy existe la percepción generalizada de que ambas cámaras están haciendo exactamente lo mismo, y que en realidad la Cámara de Senadores es un apéndice del Poder Ejecutivo. Con la ley orgánica del Poder Legislativo se establecerían roles y funciones y competencias y se crearía una burocracia única, que ayudaría a hacer más eficiente, más transparente al Poder Legislativo. Los gastos reservados no solamente valen para el Ejecutivo; todos los gastos del Poder Legislativo son gastos reservados. Los parlamentarios no rinden cuentas. Entonces, en la medida en que ellos también se transparenten y tengan una burocracia eficiente, la democracia va a funcionar mejor.

¿Y en caso de capacidades legislativas? Veo, por ejemplo, que el 80 por ciento de las leyes entre 1986 y 1991 eran leyes de creación de cantones, otorgación de premios, creación de museos, etc. ¿Qué es esto? ¿Para qué sirve todo esto?

Lo que pasa es que es una rémora que viene de la inoperancia de los sucesivos poderes legislativos y de la falta de la experiencia legislativa, producto de la dictadura y de los 10 años que hemos perdido entre el 70 y el 82. Desde inicios de los ochenta, y durante más de una década, los parlamentarios tuvieron que funcionar bajo los reglamentos de los cincuenta y sesenta. Por lo tanto, lo que hacían era crear de cantones y promover medidas cosméticas sin ninguna trascendencia. A medida que va pasando el tiempo, los parlamentarios se vuelven más legisladores, más eficientes, empiezan a ganar experiencia legislativa. Pero esta experiencia tiene el problema de que cuando hay elecciones, ocurre una alta renovación, y

Hay que lograr un adecuado equilibrio entre la autoridad y la expectativa ciudadana. Y ese equilibrio no es algo que uno puede obtener desde la teoría, sino que se encuentra en el funcionamiento de la realidad política. Lo que sí hay que preservar es la autoridad del Estado y la autoridad de la representación política.

esto puede parecer fabuloso, pero en realidad se pierde este conocimiento previo. Entonces, aparecen una suerte de legisladores viejos, con experiencia, que van a hegemonizar el funcionamiento del Poder Legislativo, y los otros van a tener que ir aprendiendo el funcionamiento de este poder.

Yo no creo que sea una cuestión de conocimiento. Tengo una hipótesis, que quiero que tú, que has estado en el Parlamento, la ratifiques o la niegues. La hipótesis es que todas estas leyes “ornamentales” son leyes fundamentales para la reelección del diputado. Todos ellos tienen el objetivo de ser reelegidos. “Yo, señor, te apruebo esta Ley de Capitalización, si tú me apruebas estas tres leyes de creación de un puente para mi departamento, de declaración de zona de emergencia o de creación de un parque nacional”. Porque con eso yo voy y me vendo a mi propia población, posibilitando mi reelección. De ese modo, estas leyes que parecen intrascendentes posiblemente sean los instrumentos centrales de la gobernabilidad, paradójica e invisiblemente. Pues las grandes leyes no hubieran sido aprobadas sino era por estos dulces... ¿Qué opinas?

Creo que la lectura que haces es muy atinada y muy coherente con lo que pasa. Fijáte que ahora los balances que hacen los parlamentarios de su propia gestión están medidos en términos de cuántas leyes han aprobado, indistintamente de la calidad de las leyes. Eso es por un lado. No te olvides que nuestro Parlamento tiene también diversas funciones. Una cosa es la legislación de normas y otra es la fiscalización del Poder Ejecutivo. Cuantas más peticiones de informe, cuanto más ejercicio de la fiscalización le has hecho al Ejecutivo, más prestigio adquieres. Y es así que has logrado una paradoja: mientras más has entrabado el funcionamiento del Poder Ejecutivo, cuanto más lo has cercado en su capacidad de funcionamiento, parece que has cumplido mejor.

Pero, simultáneamente, una de las mayores demandas es: “¡déjenme gobernar!, no cuestionen tanto las decisiones de mi gabinete, más bien ayúdenme a aprobar estas leyes para poder ejecutarlas rápidamente”. Lo que hemos vivido son 20 años de ese entrabamiento. Hoy el MAS tiene el camino pavimentado para lograr la aprobación de sus leyes sin mucha fiscalización. Tiene mayor posibilidad de ejecutar políticas públicas, reduciendo la gestión de fiscalización de los parlamentarios. Y esto, paradójicamente, ¿va a significar que el Poder Legislativo es más ineficiente porque tiene menos peticiones de informe? De repente la eficiencia se va a medir por cuántas leyes estructurales y la calidad de estas leyes que vaya a aprobar en beneficio de la población.

Pasando a otro tema: ¿qué rol tienen las elecciones departamentales y municipales en la democracia? ¿Qué importancia se les asigna en la profundización de la democracia?

Creo que es fundamental. Creo que la recuperación de la democracia municipal ha sido el segundo aire que necesitaba nuestra democracia para

La Ley Safco no se cumple para el Parlamento. Como ellos hacen las leyes, tienen una absoluta impunidad. La Contraloría General de la República no fiscaliza los gastos del Parlamento; decirle a un parlamentario que va a ser fiscalizado por los gastos que ha hecho en la institución es un anatema, es una ofensa.

La recuperación de la democracia municipal ha sido el segundo aire que necesitaba nuestra democracia para poder perfeccionarse. Toda esta experiencia acumulada en el ámbito municipal va a ser y debería ser aprovechada para la construcción de la democracia de los gobiernos intermedios.

poder perfeccionarse, y gracias a esto se han ido resolviendo muchos problemas. Además, creo que la experiencia de la democracia municipal, aunque con contratiempos, ha sido enormemente útil. Toda esta experiencia acumulada en el ámbito municipal va a ser y debería ser aprovechada para la construcción de la democracia de los gobiernos intermedios. Tiene que ganarse tiempo, porque la recuperación de la democracia municipal ha sido un largo, difícil y complejo proceso de aprendizaje, pero hoy la democracia municipal funciona. Nadie cuestiona la autoridad municipal. Incluso reeligimos alcaldes, ya se construye una institucionalidad democrática. Hace 10 años la democracia municipal era muy cuestionada, pero hoy es muy sólida. Y gracias a esa solidez hemos logrado mantener la democracia en el ámbito nacional.

Fijáte el último cálculo: ¿porqué el MAS decide ir a las elecciones nacionales acortando el mandato? Porque tenía una fresca victoria de democracia municipal, que no había sido contundente pero que era una gran señal. Y ahora fijáte qué tenemos: gobiernos municipales del MAS no en las capitales del departamento, pero sí en los municipios intermedios y pequeños. Y encima, controlan el gobierno nacional.

Pero se cuenta con un factor que podría ser un elemento perturbador contra el MAS: las prefecturas. Las prefecturas en sí no tienen una institucionalidad consolidada. ¿Y de dónde van a recoger los gobiernos intermedios la experiencia? De los municipios. Porque los municipios tienen necesariamente que articularse con sus prefecturas. Y las prefecturas van a tener que tener una buena relación con lo nacional para producir una adecuada articulación y coincidencia de intereses. A los municipios les interesa que el prefecto haga una buena gestión, que les permita favorecerse haciendo una buena gestión con el Gobierno central. Entonces, toda esa experiencia tiene que ser beneficiosa.

Casi todos están satisfechos con la obtención de la democracia a nivel departamental. ¿Por qué no se la hizo hace 15 años, por decir algo?

Porque creo que es un desarrollo progresivo y de maduración de la democracia. La democracia es recuperada en el 82 y la democracia municipal, recién el 85. Y en los primeros períodos, 87, 89, 91, el tiempo de gestión municipal era sólo de dos años y el manejo era terriblemente confuso porque no había normas que regulen el funcionamiento municipal y tampoco había gran experiencia. Para mejorar nuestra democracia municipal necesitábamos la Ley de Participación Popular y una Ley de Descentralización, que finalmente han ido enriqueciendo la experiencia municipal. Pero desde un principio no podías tenerlo todo.

Hoy día los prefectos se están reuniendo para ver qué atribuciones y competencias van a tener, qué tipo de institución política van a ser, qué tipo de gestión podrán hacer. Y ya están persuadidos de crear instancias de coordinación, lo cual es bueno. Pero de lo que nos estamos olvidando es

de que no sólo se necesita instancias de coordinación, sino instancias de control social. Los ciudadanos tienen que elegir a diputados departamentales que controlen a su prefecto.

Me has dado la buena cara del proceso. ¿Cuál es la mala cara?, ¿qué problema podría tener esta nueva expresión de la democracia?

Que es una revolución dentro de la estructura estatal. Desde la fundación republicana hasta 1980, que son 160 años, toda la estructura política era única y vertical y punto. Y a partir de 1980 se incorpora la democracia municipal y se crea un sistema de gobierno de participación ciudadana local. Hoy se introducen los gobiernos intermedios. ¿Qué es lo malo? Que todo este proceso de aprendizaje se convierta en el momento más oportuno para promover actos de corrupción. Porque nadie va a fiscalizar a los prefectos por ahora, excepto el Gobierno central.

Quizás fue al revés. El momento de aprendizaje fue el momento de mayor inocencia de la Participación Popular. Aprendieron malas artes una vez que ya estaban diestros...

Bueno, tú eres un experto en el tema. Yo creo que estos momentos de construcción de la institucionalidad de los gobiernos intermedios son los que más se pueden prestar para la improvisación, la innovación. Y no siempre la innovación conduce al logro de buenos objetivos. Se experimenta, no existen normas claras para la inversión o la fiscalización. Y ahí puedes hacer cualquier cosa.

Por otra parte, hoy existe la tendencia a elegir a los prefectos, después a los subprefectos, a todos los diputados por circunscripción en forma directa y cualquier nueva autoridad que se presente. Es una tendencia que no ve el problema de fondo, que no es tanto político como económico. Por eso pregunto, esta nueva reforma descentralizadora, ¿va a mejorar la vida de la gente?

No necesariamente, pero era necesario reconstruir la matriz política. Y también se lo puede hacer de manera simultánea a las reformas económicas. A medida que vamos reconstruyendo el sistema político, por supuesto que hay que ir hacia otros niveles. Reconstruir el ámbito económico y construir mejores sistemas de apropiación de la riqueza y de redistribución de aquella que genera el Estado. Lo único que se puede pedir es que haya coherencia entre este sistema político que se está renovando y un sistema económico que debe apuntar a resolver los problemas estructurales de la gente, como el empleo o la calidad de vida. Por lo tanto, la democracia se convierte en una matriz donde es posible que otros ámbitos, el económico y el social, puedan transformarse con coherencia. Antes podíamos tener una democracia política circunscrita a unas elites, a unos partidos políticos tradicionales y a una base económica neoliberal, donde se concentraba la

Hoy en día los prefectos están viendo qué atribuciones y competencias van a tener, qué tipo de institución política van a ser. Y están persuadidos de crear instancias de coordinación, lo cual es bueno.

riqueza. Ahora que tenemos un sistema político más participativo y deliberativo, podemos aspirar al mismo tiempo a un sistema económico que permita una distribución más adecuada.

¿No hay un enlace automático?

Para los economistas la cosa es al revés. Ellos creen que primero es la economía y luego el sistema político. Nosotros, que somos científicos políticos, tenemos este defecto profesional: creemos que primero tiene que existir una matriz política para poder articular los cambios en la economía. Las reformas que se puedan dar tienen que darse a partir de que exista un sistema político que sea coherente con esas reformas que se piensa implementar.

Y para ir concluyendo, dínos quiénes son los ganadores y perdedores de la democracia.

Lo malo es que todo este proceso de aprendizaje se convierta en el momento más oportuno para promover actos de corrupción. Porque nadie va a fiscalizar a los prefectos por ahora, excepto el gobierno central.

Yo creo que han ganado aquellos individuos, colectividades y visiones que han confiado en los principios y en los valores democráticos, y han perdido las visiones autoritarias, las visiones negadoras de la democracia. Si la democracia funciona bien, ganan todos, y gana la ciudadanía. Hablando de la coyuntura, hay que decir que en el MAS había alas o sectores y personas que eran muy criticados por su afán electoralista, que no confiaban en los mecanismos de la democracia para acceder al poder y hacer transformaciones profundas. Una frase que acuñó el Vicepresidente electo es que ésta es una revolución en democracia. Perfecto: ¿quiénes son ahora los ganadores y los perdedores? Los perdedores son aquellos que no confiaban en las virtudes democráticas. El gran desafío del MAS no es solamente conservar estos valores democráticos, sino perfeccionarlos. Pues si ellos incurren en la desvalorización de la democracia, van a ir en contra del vehículo que les ha permitido llegar al poder.

Lo que me has contestado es muy general. ¿Quién ha ganado?, ¿el Comité Pro Santa Cruz o la CSUTCB, la Confederación de Empresarios Privados, la Confederación de Juntas Vecinales o el Sindicato de Colonizadores del Oriente?

Sin hacer un análisis profundo de esto, yo no me animo a decirte quién ha ganado en particular. Tengo una visión más optimista y más genérica, más política. Creo que hemos ganado quienes nos hemos educado en democracia, sin los fáciles discursos revolucionarios. La revolución es una moda, es una ideología. Los discursos revolucionarios han permitido conformar los bloques históricos que hoy tienen el poder en el marco de la democracia. Quien ha ganado con la democracia es la ciudadanía, porque a pesar de las dificultades que ha tenido que vivir en estos 20 años, ha logrado algo que es invaluable: la libertad. Ha ganado la posibilidad de elegir, ha ganado la posibilidad de construir un destino propio, de pensar,

de debatir, de oponerse, de criticar. Y creo que es una ganancia que hay que revalorizar. Y si el Comité Cívico de Santa Cruz hoy en día es lo que es, y los cruceños son lo que son, es gracias a que han existido libertades democráticas, libertades de organización, de tránsito y de crítica. Y si el Movimiento al Socialismo es hoy lo que es, es gracias a que hemos tenido libertad, capacidad de crítica y de oposición.

El balance de esta democracia es para mí ampliamente positivo. La hemos criticado mucho, pero nos ha permitido resolver nuestros problemas de manera pacífica mediante el sufragio, enfrentándonos en los procesos electorales, preservando por encima de todo la vida humana, a pesar de que ha habido octubre, ha habido febrero, siempre la sociedad boliviana y el sistema político han buscado a la solución electoral y democrática. Y hay gente que no creía en eso. Había discursos antes del 18 de diciembre —dos, tres, cuatro meses antes— que decían que la intervención electoral del MAS era un riesgo inútil. Se decía que sólo iría a hacerle el juego a la oligarquía. Y gracias a haber apostado las cartas de la democracia, hoy tienen el poder político.

¿Quién ha ganado? Bolivia, porque ha resuelto un problema entre sociedad y oligarquía que parecía irresoluble, por decirlo de algún modo. Los excluidos de siempre ahora son los titulares del poder. Ahora tienen la oportunidad de no reproducir exclusiones sino de administrar el Estado, de perfeccionar la democracia y de producir las transformaciones que desde hace generaciones o desde la Colonia se han venido demandando y exigiendo, y que no se podían llevar al cabo porque había intereses oligárquicos que lo impedían. Hoy se tiene una oportunidad en el marco de la democracia y de manera pacífica.

Para terminar, si la diferencia electoral entre el MAS y Podemos hubiera sido de 1 a 3 puntos porcentuales, hoy día tendríamos un país que se estaría incendiando, pero la diferencia es tan contundente que el país está absolutamente pacificado. Y eso era precisamente lo que se buscaba en mayo y junio. Se decía que se tenía que ir toda esta oligarquía de partidos políticos tradicionales. Tenía que irse toda esta vieja forma de hacer política. Y así ha sido.

Es necesario reconstruir el ámbito económico y construir mejores sistemas de apropiación de la riqueza y de redistribución de aquella que genera el Estado. Lo único que se puede pedir es que haya coherencia entre este sistema político que se está renovando y un sistema económico que debe apuntar a resolver los problemas estructurales de la gente, como el empleo o la calidad de vida.

Economía de mercado

A vueltas con la economía

Una conversación con George Gray Molina*

Como coordinador del informe Economía más allá del Gas, comienzo preguntándote, por tanto, ¿qué es esto de la economía más allá de gas? Has hablado, igualmente, de un patrón de economía de base ancha. ¿Qué son ambas cosas y cómo se relacionan?

Hablar de *La economía más allá del gas* tiene que ver con la coyuntura económica y social del país. Los últimos cinco años el debate boliviano ha estado gasificado. Tenemos un debate que gira en torno a los hidrocarburos, su uso e industrialización. Nosotros pensamos que es importante echar una mirada a todos los otros sectores de la economía, que generan cerca de cuatro millones de fuentes de trabajo cada año. Hoy somos cerca de nueve millones de bolivianos y casi cuatro millones viven de temas que no tienen que ver con el gas. Ésa es una primera entrada.

Pero, ¿cuántos viven del gas?

Cuarenta mil, de acuerdo a estadísticas oficiales. Es decir, cerca del 1 por ciento de la población económicamente activa. Un 99 por ciento de la población económicamente activa vive de otras actividades que no son el gas.

El segundo factor es más estructural. Se basa en una lectura de los últimos 20 años que procura entender por qué, si crece la economía, no se

La economía más allá del gas tiene que ver con la coyuntura económica y social del país. Tenemos un debate que gira en torno a los hidrocarburos, su uso e industrialización.

* Obtuvo las licenciaturas en Economía, Antropología y en la Escuela de Artes, en la Universidad de Cornell, donde se graduó con máximos honores; cursó la Maestría en Políticas Públicas en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy en la Universidad de Harvard, donde obtuvo un premio por su desempeño. También es doctor en Políticas Públicas en la Universidad de Oxford, graduándose con honores. Actualmente es coordinador del Informe de Desarrollo Humano de Bolivia para el PNUD; fue director ejecutivo de UDAPE (2002-2004); director de la Maestría en Gestión y Política Pública de la Universidad Católica Boliviana (2000-2002); consultor para Oxford Analytica (1998-2000) entre muchos otros cargos. Entre sus publicaciones más relevantes están *El Estado como modus vivendi*; *El Estado del interculturalismo*; *Ciudadanía y desarrollo humano en Bolivia: tensiones en el medio*, con Patricia Espinoza; *La economía más allá del gas*, Informe temático de desarrollo humano del PNUD; *Economía de base ancha: ¿Qué es y por qué no emerge?*, Informe de Desarrollo Humano "Economía más allá del gas"; *Harmony of Inequalities: Ethnic Politics in Bolivia, 1900-2000*.

Un 99 por ciento de la población económicamente activa vive de otras actividades que no son el gas. El concepto “economía de base ancha” no excluye el gas, pero trata de una variedad de actividades económicas: la industria manufacturera, y la agroindustria, capaces de generar empleo para la población boliviana.

reduce la pobreza. Pregunta crucial que nos lleva a estudiar la estructura de la economía misma. Nosotros creamos el concepto de “economía de base estrecha” para tipificar la economía que dependió del estaño y la plata en el pasado, o el gas en el presente y futuro. El concepto de “economía de base ancha” no excluye el aprovechamiento del gas pero incluye una variedad enorme de actividades económicas que debemos privilegiar. Se trata de una economía de base diversificada, que centra su atención en la industria manufacturera, la agroindustria y otros sectores, capaces de generar empleo para la gran masa de la población boliviana. Ésa es un poco la obsesión del *Informe*: hablar de la economía popular y de los sectores populares de la economía que generan mucho empleo, aunque insuficiente ingreso. Los sectores modernos de la economía, aquellos de base ancha, generan muchos ingresos pero poco empleo, mientras su par de base ancha logra precisamente lo contrario: poco ingreso y mucho empleo. Debemos combinar ambos factores para revertir este patrón de crecimiento de la pobreza.

¿Cuáles son las características de esta economía de base estrecha?

La primera característica es la del bajo crecimiento económico. Bolivia ha crecido cerca del 2,5 por ciento en los últimos 50 años, pero hemos tenido una tasa de crecimiento poblacional del 2,45 por ciento. Eso significa que nuestro crecimiento real es del 0,5 por ciento per cápita al año y eso es muy bajo para Latinoamérica, no digamos a nivel mundial. Entonces, la primera reflexión tiene que ver con el crecimiento.

La segunda reflexión tiene que ver con la constatación de que con cualquier tasa de crecimiento del PIB menor a 6 puntos, aumenta la pobreza absoluta cada año. Este año, por ejemplo, la economía boliviana va a crecer a un 4 por ciento y la estimación es que, de todos modos, la pobreza va a incrementarse en 130 mil personas. Y eso que el crecimiento al 4 por ciento es un indicador de una buena tasa de crecimiento. Entonces, surge la pregunta obvia: ¿por qué a pesar de crecer, aumenta la pobreza? Y la respuesta es simple: por la estructura distributiva de creación de empleo. Hay otras economías, como la chilena o la colombiana, en las que crecer al 3 por ciento significa una reducción del número absoluto de pobres, pero en Bolivia no es así por la estructura distributiva de creación de empleo. Y ahí es, precisamente, hacia donde creemos debe apuntar nuestra mirada. Ésa es una segunda característica importante.

Los sectores modernos de la economía, aquellos de base ancha, generan muchos ingresos pero poco empleo, mientras su par de base ancha logra precisamente lo contrario: poco ingreso y mucho empleo.

La tercera tiene que ver con la productividad. Tenemos una economía con baja productividad. Básicamente el rendimiento de los factores de capital, tierra y mano de obra es muy bajo, ocasionando un alto costo para el país. Además, Bolivia es un país mediterráneo y de geografía diversa, lo que incrementa todavía más estos costos. En síntesis, tenemos altos costos geográficos y altos costos en capital humano, lo que reditúa bajos rendimientos en estos factores. La combinación de estos factores es parte

del patrón productivo. Bolivia tiene abundancia en recursos naturales, pero tiene escasez de capital y mano de obra calificada, o al menos semicalificada. No tiene, pues, la capacidad de revertir este patrón, a menos que apueste a dotar de valor agregado a los recursos naturales, industrializando nuestra economía y vinculándonos a mercados externos.

Hablabas del bajo crecimiento económico: solamente 0,4 en los últimos 50 años. ¿Cuál es el promedio de América Latina?, ¿estamos en la cola?

Sí, estamos en la cola. El promedio en América Latina gira en torno al 1 ó 2 por ciento per cápita, que es una tasa bastante alta. Latinoamérica tuvo un *boom* en los años cincuenta y sesenta, con tasas de crecimiento por encima del 6 por ciento. Bolivia tuvo tasas altas en esas épocas, entre el 4 y 5 por ciento, pero nunca revirtió este patrón de crecimiento empobrecedor. Los últimos 20 años no han logrado disminuir la pobreza en el sentido absoluto. Ha disminuido en el sentido de los porcentajes, que han bajado. Lo vemos en el índice de necesidades básicas insatisfechas pero en números absolutos, que es lo que importa, ese número sigue aumentando cada año en el país. Por eso esa divergencia entre pobreza y crecimiento moderado es algo que nos debe llamar la atención, porque no es suficiente crecer para la economía boliviana; debe crecer y reducir pobres a la vez.

Pero en ambos modelos ha sido así. Me refiero al modelo de capitalismo de Estado del 52 al 85 y al modelo de capitalismo de mercado o neoliberalismo. ¿Se puede decir que un modelo ha sido mejor que el otro?

En los años cincuenta tuvimos un modelo de capitalismo de Estado, en los setenta estábamos viendo la culminación de ese modelo y en los años ochenta vivimos el giro neoliberal. Entonces hemos vivido bajo tres tipos de modelos: el liberal a comienzos del siglo XX, el estatal y también el denominado neoliberal. Pero bajo ninguno de los tres modelos Bolivia ha tenido una tasa de crecimiento mayor al 6 por ciento, que es la tasa de neutralización de la pobreza. El crecimiento, por tanto, nunca ha sido suficiente. Debemos mirar la estructura del crecimiento: ¿qué es lo que crece en la economía boliviana cuando decimos que crecemos al 4 por ciento? Ahí la historia no miente: hidrocarburos crece al 15 ó 20 por ciento, pero los sectores de comercio y servicios crecen a menos del 4 por ciento. De esta manera, ese balance significa que miles de personas tienen un ingreso siempre decreciente, mientras que el sector de hidrocarburos es cada vez más pujante, ya que tiene la capacidad de generar un sólido excedente, que no es sino la capacidad de obtener un significativo ahorro interno para la economía boliviana.

En todo caso, quiero volver a las características de la economía de base estrecha. Nos comentabas que hay una cuarta característica, que consiste en la desarticulación entre lo que es transable y lo que no es transable.

La primera reflexión es el bajo crecimiento económico. Bolivia ha crecido cerca del 2,5 por ciento en los últimos 50 años, pero hemos tenido una tasa de crecimiento poblacional del 2,45 por ciento. Eso significa que nuestro crecimiento real es de 0,5 por ciento per cápita al año.

¿Por qué, a pesar de crecer aumenta la pobreza? La respuesta es simple: por la estructura distributiva de creación de empleos.

Tenemos una economía con baja productividad. Básicamente el rendimiento de los factores de capital, tierra y mano de obra es muy bajo, ocasionando un alto costo para el país. Bolivia tiene abundancia en recursos naturales, pero tiene escasez de capital y mano de obra calificada.

¿Qué es esto?

Primero, la definición de transable y no transable es importante. Para el sector no transable de la economía se definen los precios en la economía nacional. Por ejemplo, en algunos lugares el precio de la papa, del maíz o del trigo se define para todo el país. Esto quiere decir que cuando aumenta la cantidad de estos productos no transables, baja el precio, y eso es bueno para el consumidor, pero es malo para el productor. Otro ejemplo: en los minibuses que van desde la plaza San Francisco hasta El Alto antes se cobraba 1,50 Bolivianos y hoy se cobra uno. La tarifa está más barata porque hay mayor productividad o porque hay más minibuses. Éste es un sector no transable.

Ahora pensemos en el sector transable. Un sector transable es un sector comercial abierto a la globalización. Los precios de sus servicios y productos se definen fuera del país. Pensemos en transporte, ya no de minibuses sino en transporte aéreo internacional. En este sector, cuando uno tiene mayor productividad, capta más mercados porque son mercados externos. El precio viene de afuera y depende de fluctuaciones exógenas, que son internacionales. Aumentar la producción o la productividad en el sector transable no tiene efectos adversos sobre el precio, como sí los tiene en el sector no transable.

Entonces, la desarticulación se da entre los sectores no transables, que están protegidos pero donde baja continuamente el precio, y los sectores transables, que no están protegidos pero cuyos precios van subiendo. Ésa es la ecuación que hace falta resolver para generar una economía de base ancha. Hoy la gran masa de la población boliviana está en el sector no transable, en el sector donde están bajando los precios en el largo plazo. En estos sectores, el minibus es un ejemplo, el comercio es otro y los servicios es el otro. Son mercados que se saturan rápidamente con decenas de miles de productores que hacen lo mismo. El sector transable requiere especialización. El sector no transable se caracteriza por la alta diversificación. Es muy difícil dar el salto de un sector al otro. Lo que suele suceder, más bien, es que se puede vivir en ambos mundos. Tener un pie en un lado y el otro pie en el otro lado, que es lo que hace hoy la mayoría de los productores vinculados a las cadenas productivas existentes. Pero ese, claro, es un problema muy serio de nuestra economía. Y es un problema de articulaciones poco eficientes en el sector transable. Estas debilidades en las articulaciones se remiten no a características coyunturales y tampoco a fallas gerenciales sino, más bien, a una desarticulación profunda de diferentes tipos de economía. Nosotros hemos querido representar esos tipos de economía con diferentes cuadrantes para explicar lógicas distintas, que están articuladas, sí, pero de manera tenue.

Además, has comentado que todo esto ha mantenido la pobreza. No es solamente la baja productividad, sino que lo poco que producimos y

En los últimos 20 años la pobreza en porcentajes ha disminuido en Bolivia. Lo vemos en el índice de necesidades básicas insatisfechas, pero en números absolutos, que es lo que importa, ese número sigue aumentando cada año. Esa divergencia entre pobreza y crecimiento moderado es algo que nos debe llamar la atención, porque no es suficiente crecer para la economía boliviana; debe crecer y reducir pobres a la vez.

exportamos no se distribuye bien. A eso lo llamas techo de vidrio. ¿Nos lo puedes explicar un poco más?

Lo que vemos es tanto la idea de pobreza absoluta como la idea de pobreza relativa. Bolivia tiene ambas. Entre los países latinoamericanos, somos el segundo o tercero con mayor desigualdad, detrás de Brasil y de Chile. En cuanto a pobreza, tenemos los niveles más altos. La manera en que se conjugan una alta desigualdad en la distribución de activos e ingresos y una alta pobreza, es generando *techos de vidrio*. Eso significa que algunos sectores de la población nunca pueden llegar más allá del séptimo u octavo decil en la distribución del ingreso. Aunque tengan capacidades de educación, inserción laboral favorable e incluso acceso a mercados internacionales, no llegan a quebrar ciertos techos. Estos techos están vinculados generalmente con una particular estratificación boliviana, ciertamente compleja. Ésa es una agenda que no entra en el *Informe*. Es un tema que vamos a elaborar en los próximos meses e implica entrar en esa caja negra que es la estructura social boliviana. ¿Quién tiene oportunidades y quién puede tener las capacidades para aprovechar esas oportunidades? En el equipo IDH especulamos que la sociedad boliviana tiene varias clases medias que son paralelas unas a otras, que generan techos de vidrio entre una y otra y que tienen pocos vasos comunicantes. Eso genera un tipo de segregación entre grupos sociales que están juntos en el día a día del mercado de los transables y no transables, pero separados en el mundo social, simbólico y político. Entonces, visibilizamos una profunda paradoja en la estructura social boliviana que hace que nos preguntemos: ¿qué debemos cambiar primero: la estructura económica o la estructura social? Pienso que la respuesta es: ambas a la vez.

Tenemos que transformar la estructura social estratificada con techos de vidrio y también tenemos que generar una economía de base ancha que vaya generando nuevas oportunidades a nuevas clases sociales. Esas dos metas nos remiten a un sueño largo de la economía boliviana. Hace cerca de 60 años se publicó el *Informe Bohan*, que hablaba de una economía de base ancha más allá del estaño, pero hablaba también de integrar oriente y occidente y también clases sociales populares con clases sociales pudientes. Y ese sueño, o quizá la ruptura de ese sueño, fue la Revolución Nacional, donde se dieron algunos pasos en la diversificación de la economía y se generó cierto mestizaje. A pesar de ello es un periodo que no llegó a cristalizar la transformación requerida. Ahora, con los cambios políticos y sociales de diciembre de 2005, se abre un nuevo ciclo que está dando una nueva perspectiva y ampliando la base social. Y eso es algo que nos motiva.

Eres optimista. En todo caso, ¿cuándo nace esta discusión acerca de la necesidad de modificar no sólo el modelo de desarrollo económico, que ya comentaste fue tan escasamente eficiente en su faceta de capitalismo de Estado como en aquella neoliberal, sino el patrón de desarrollo?

En los años cincuenta tuvimos un modelo de capitalismo de Estado, en los setenta estábamos viendo la culminación de ese modelo y en los años ochenta vivimos el giro neoliberal. Entonces hemos vivido bajo tres tipos de modelo, pero bajo ninguno de ellos Bolivia ha tenido una tasa de crecimiento mayor al 6 por ciento, que es la tasa de neutralización de la pobreza.

La desarticulación se da entre los sectores no transables, que están protegidos, y los sectores transables, que no están protegidos pero cuyos precios van subiendo. Esa es la ecuación que hace falta resolver para generar una economía de base ancha.

Bolivia tiene tanto pobreza absoluta como pobreza relativa. Estos altos niveles de pobreza se conjugan con una alta desigualdad en la distribución de activos e ingresos, generando techos de vidrio. Eso significa que algunos sectores de la población nunca pueden llegar más allá del séptimo u octavo decil en la distribución del ingreso.

Cuando uno visualiza qué es lo que sucedió con el plan económico de Walter Guevara el año 56 y cómo se llevó adelante la agenda económica en el país, podemos decir que se estaba consciente de que teníamos un excedente poderoso. Un excedente que venía de la industria nacionalizada del estaño. COMIBOL generaba mucho excedente. En ese sentido, la pregunta consistía en analizar cómo es que se podía volcar ese excedente en la generación de otras fuentes de empleo. Y la visión, bastante lúcida en ese periodo, fue la de mirar hacia el oriente. Fue una mirada hacia la agroindustria, que posibilitó, y lo hace aún, generar valor agregado en función a los recursos naturales. Ese sigue siendo un nicho competitivo para Bolivia; sigue siendo un mercado en el cuál podemos tener algunos triunfos en el mercado regional latinoamericano y también en el internacional. Pero a medida que pasó el tiempo, ya en la década de los sesenta, setenta y ochenta, se fue erosionando este concepto de transformación del patrón de desarrollo y terminamos en un debate amargo sobre el modelo económico. Ése es un debate que hoy continúa. Es un debate sobre cuál es mejor: el modelo liberal, el modelo nacionalista o el modelo mixto. Pero hemos dejado de debatir acerca del patrón productivo, acerca de cuál debe ser el motor de la economía y qué otros sectores pueden ir generando empleos e ingresos. Ese debate fue muy rico en los años cincuenta. Hoy en día, creemos que hay miles de actores productivos que ya lo están hablando y haciendo. Hace falta documentar y visibilizar a esos actores para contar una historia que, creo, tiene un final bastante esperanzador.

En todo caso, si bien la reflexión que diferencia entre patrón de desarrollo y el modelo de desarrollo me parece muy positiva, invisibiliza las diferencias que hay entre modelos de desarrollo. Es decir ¿hay algún modelo que, de todas formas, sea mejor? Asimismo, a propósito de la estratificación social, vale la pena hacerte dos preguntas complementarias. ¿Cómo se manifiesta esta estratificación social? Y, por el otro lado, ¿quiénes son los que dominan en función a esta estratificación social? O, en otras palabras, ¿quiénes conforman la estructura de poder en Bolivia?

La sociedad boliviana tiene varias clases medias que son paralelas unas a otras, que generan techos de vidrio entre una y otra y que tienen pocos vasos comunicantes entre sí. Eso genera un tipo de segregación entre grupos sociales, que están juntos en el día a día del mercado de los transables y no transables, pero separados en el mundo social, simbólico y político. Debemos cambiar la estructura económica y la estructura social a la vez.

Bien, empecemos con el tema de la estratificación, que creo es un tema fascinante pues Bolivia ha vivido cambios significativos en los últimos 50 años, y particularmente en los últimos 20 años de modelo económico neoliberal, que han determinado un cambio en la estructura social boliviana. Quizá no se deba al modelo neoliberal en sí, pero ha emergido en un proceso de gran cambio demográfico. En estos 20 años, dos tercios de la población se han volcado a las ciudades. Hoy, cerca del 65 por ciento de la población es urbana; sin embargo, un tercio de ese porcentaje es población migrante reciente. Vale decir, es una población que tiene una lógica todavía asociada al campo. Entonces, lo que tenemos es una mezcla muy interesante. Hay un proceso de movilización social trunca, donde existen cambios y existen ciertas ventajas en el proceso de urbanización:

más acceso a educación y salud, pero sin igual capacidad de inserción laboral. No vemos, por tanto, las ventajas de esos cambios en los ingresos. Nosotros llamamos a este fenómeno “desarrollo humano sin ingresos”, que significa cambios en educación y en salud, pero con escasos ingresos y/o escasez de empleos. Por tanto, ¿cómo explicamos esta paradoja? Los bolivianos tenemos cada vez mejor educación, estamos cada vez mejor alimentados, va disminuyendo la mortalidad infantil y la mortalidad materna y, sin embargo, pareciera que en los últimos 50 años no hemos avanzado tanto en la inserción laboral. Por eso el gran sector informal, esa gran economía popular, está anclada en ese entorno transable de la economía. Esa paradoja, creo, nos remite a una estructura de estratificación bastante compleja, que tiene muchas escalerillas: algunas de subida y otras de bajada.

Por tanto, Bolivia no se puede describir en función a categorías weberianas o marxistas del siglo XIX, en las que existe una pirámide única con una clase alta en la punta, una media y una baja en la base, con una sola escalera de subida y bajada. Fernanda Wanderley sostiene que la estratificación boliviana tiene muchas escaleras y por eso hay muchos estratos medios: hay estratos medios populares urbanos, estratos medios populares rurales, estratos medios tradicionales que emergen de la Revolución Nacional y/o clases medias que son el resabio de la oligarquía anterior a la Revolución Nacional.

Tenemos, pues, un tejido social bastante complejo que facilita y genera espacios de acción colectiva. Por eso tenemos mucha capacidad asociativa claramente visibilizada en la conformación de asociaciones folclóricas y en la preparación de fiestas populares, como el Gran Poder o el Carnaval de Oruro. Pero, además, esta capacidad de asociación no sólo se limita a la fiesta, sino a la producción y a la misma vida social. Esa capacidad de asociación sobrevive porque existe una estratificación segmentada. Si no existiera esa estratificación segmentada, seguramente tendríamos una movilidad social de tipo chileno o argentino, en la cual hay una sola pirámide de movilidad social. En Bolivia hay varias maneras de ser “próspero” y varias maneras de ser “pobre”. Ésta es una reflexión en la cual hay que avanzar más, pero creemos que en esta peculiaridad reside esa enorme desconfianza que permea nuestras relaciones, desconfianza que dificulta la posibilidad de entablar relaciones de largo plazo. Y esta dificultad tiene un impacto enorme en nuestra economía: produce una diversificación sin mucha especialización.

Ésta es una hipótesis fuerte de nuestro *Informe*. ¿Qué nos dice esta hipótesis? Pues que un carpintero tiene tres o cuatro mercados inseguros y para satisfacerlos diversifica su capacidad productiva, pero sin lograr especialización en un solo nicho de mercado. Y, por eso, no exportamos puertas de madera, que están muy bien cotizadas en los Estados Unidos, pero sí generamos puertas para el Compro Boliviano o generamos artesanías para Alasitas o mesas de billar para el mercado interno. ¿Qué muestra

Bolivia ha vivido cambios significativos en los últimos 50 años. Los últimos 20 años de modelo económico neoliberal han determinado un cambio en la estructura social boliviana: dos tercios de la población se han volcado a las ciudades.

Los bolivianos cada vez tenemos mejor educación, cada vez estamos mejor alimentados, cada vez tenemos menos mortalidad infantil, menos mortalidad materna y, sin embargo, pareciera que en los últimos 50 años no hemos avanzado tanto en la inserción laboral.

En Bolivia no existe una pirámide única con una clase alta en la punta, una media y una baja en la base, con una sola escalera de subida y bajada. Fernanda Wanderley sostiene que la estratificación boliviana tiene muchas escaleras y que por eso hay muchos estratos medios.

Nosotros creamos una quinta vía, que aunque puede ser una exageración, rescata lo que dice la gente de sí misma: que pueden ser pujantes siempre y cuando se les ofrezca ciertas oportunidades de articulación. Este es el mensaje del *Informe*.

esto? Que tenemos diversificación sin especialización. Ésta es parte de las paradojas de esta economía desarticulada y de esta estructura social altamente estratificada.

En el Informe hablan de cuatro grandes marcos teóricos, por así decirlo. Hay un quinto que ustedes agregan ¿Nos puedes comentar algo al respecto, por favor?

Cómo no. Quizá una manera de visualizar estas diferentes escuelas es remitirnos a la literatura de los últimos 20 ó 30 años. Hay una literatura muy fuerte que ha pegado, la literatura de la economía informal. Y esto se debe a Hernando de Soto, que analiza esta economía en el Perú. La economía informal toma como punto de partida la legalidad y la ilegalidad. Nosotros hemos tratado de escaparnos de esa distinción, evitar esta dualidad. No es la más relevante para describir el crecimiento y progreso de la economía en Bolivia. Uno podría tener una economía mucho más formal, pero de base estrecha, como es actualmente, que tampoco rinda muchos frutos. Uno podría tener una economía altamente legalizada, sin trámites burocráticos, sin problemas en el entorno y todavía mantener una economía de base estrecha. Entonces hemos tenido, si quieres, una polémica amigable con esta literatura de la economía informal que emerge de la literatura liberal en los últimos 20 años. También hemos tenido una polémica amigable con la lectura marxista de la economía, que habla de la subsunción real, que no es otra cosa que la imposibilidad del pequeño productor de generar excedente para sí mismo. Todo ese excedente, más bien, es capturado por grandes productores. Creemos, sin embargo, que la economía boliviana tiene un tipo de desarticulación que impide que este traslado de plusvalía de un sector a otro se dé de manera fluida. Se da, más bien, de una manera heterogénea, en función a la desarticulación de los actores económicos. Por lo tanto, tenemos que utilizar otro vocabulario. Lo que no quiere decir que no haya articulaciones de explotación, funcionales a una explicación marxista, que nosotros mencionamos en el estudio. En este molde podemos enmarcar algunas formas de proletarización como las exhibidas por la economía de la maquila.

Sin embargo, hay otras formas de hacer economía que permiten hablar de circuitos económicos autónomos. Se trata de pequeños emprendimientos desde la economía popular que además se vinculan con actores de la economía exportadora. Eso lo vemos en algunos sectores, quizá en los de la industria manufacturera más que en otros. Ese tipo de descripción de la economía popular nos ha sido más útil, pues capturamos lo que la gente dice sobre su propia economía. Cuando hablamos con la gente en Potosí, el Alto o Santa Cruz, le preguntamos si es pobre, marginal o excluido; cómo se describiría. No utiliza ninguna de esas palabras. Dice: soy artesano, soy carpintero, soy minero. Tengo dignidad económica y también social. Soy de la economía popular porque soy del pueblo. Ese descriptor, para

nosotros, es un descriptor que nos cuenta que la gente trasciende estas cajas que los economistas creamos. Por decirte, “sector informal” o “subsunción real”; categorías que ya no son útiles al momento de describir la economía nacional. Hay que crear nuevas categorías. Nosotros creamos una quinta vía, que aunque puede ser una exageración, rescata lo que dice la gente de sí misma. ¿Y qué dicen? Pues, que pueden ser pujantes, siempre y cuando se les ofrezca ciertas oportunidades de articulación. Éste es el mensaje del *Informe*. ¿Cómo nos articulamos en la economía? Vamos a llegar a ello más tarde.

Realmente es fascinante. Me parece bien que enfatices en eso porque la gente dice: “No queremos jefes. Nosotros somos nuestros propios jefes”. Pero eso nos lleva a analizar casos específicos y no quedarnos sólo en el discurso. ¿Cómo es en concreto el matrimonio entre la economía popular y la economía exportadora?

Creo que podríamos mirar algunos ejemplos de pequeños productores que han emergido de la economía popular y que hoy son exportadores. Hablamos de dos tipos de estrategias de articulación. A una la llamamos cabeza de ratón: es líder en su campo y se articula de manera bastante autónoma con otros exportadores. La otra es cola de león. Es el caso del proveedor de una cadena de servicios. Hay ejemplos que son exitosos. Ametex es precisamente un ejemplo de éxito en la modalidad cola de león. Es un buen ejemplo del sector formal, es un ejemplo de articulación positiva donde se han probado diferentes estrategias: estrategias de proletarización, estrategias de maquila y estrategias de subcontratación. Y yo creo que la mezcla óptima de estrategias se debe, o tiene mucho que ver, con la estructura del mercado que confronta una empresa como Ametex. Hay que pensar en ambas estrategias. Y en diferentes sectores se dan los dos tipos de estrategias, por ejemplo, en el caso de textiles. En Cochabamba los famosos bluejeaneros exportan cerca de 100 millones de dólares al norte argentino y al sur peruano. Tienen gran capacidad de generación de empleo, pero tienen una economía basada en una articulación precaria que produce en talleres artesanales. Aún así, tienen una capacidad de generación de excedente formidable, parecida a la que existe en el sector formal. En la estructura del mercado de textiles vamos a encontrar ciertos nichos de mercado en los cuales hay valor agregado alto. En el nicho de camisetas de algodón quizá el valor agregado sea menor, a menos que encuentres un nicho de mercado de rápida entrega, en el que puedas sobresalir y ser exitoso. Entonces, depende de la estructura de mercado de cada sector. Pero sí creemos que existe espacio para los cabeza de ratón y también para los cola de león. No queremos decir que hay términos buenos y malos, pero sí decir que hay maneras diferentes de articularse a los mercados pujantes.

Llamamos cabeza de ratón a un pequeño productor que es el líder en su área. Los bluejeaneros en Cochabamba no tienen un exportador formal que los aglutine y los lleve; son centenas de productores que son líderes en su campo.

Los cola de león son pequeños productores asociados a algún gran exportador o a un gran grupo de grandes exportadores.

Las estructuras de mercado crean oportunidades para cabezas de ratón y también para colas de león. Esa es la hermosura de la economía popular.

Buscamos entender la lógica en la cual trabajan unidades familiares o semifamiliares. Algunas trabajan de manera autónoma y otras lo hacen, asociadas. Otras forman parte de conglomerados vinculados a mercados externos. Queremos analizar ambas estrategias.

¿Puedes explicar mejor lo de cabeza de ratón y lo de cola de león?

Llamamos cabeza de ratón a un pequeño productor que es el líder en su área. Los bluejeaneros en Cochabamba no tienen un exportador formal que los aglutine y los lleve; son centenas de productores que son líderes en su campo. En cambio, los cola de león son pequeños productores asociados a algún gran exportador o a un gran grupo de grandes exportadores.

¿Qué es lo mejor?

Ninguno es mejor. Hay estrategias diferenciadas. Las estructuras de mercado crean oportunidades para cabezas de ratón y también para colas de león. Ésa es la hermosura de la economía popular, por eso es que existe capacidad de generación de excedente en el sector de pequeños productores. Si no existiera esa capacidad de generación de excedente, no existiría el mercado de bluejeaneros de Cochabamba, ni existiría un comercio pujante en las fronteras. Eso nos está hablando de una economía subterránea de miles de productores. Si no se diera esta creación de excedente en los pequeños productores, no estaríamos hablando de esto. Nosotros, sin embargo, no queremos hacer un fetiche de lo micro o de lo pequeño. De eso no trata nuestro análisis sino, más bien, de entender la lógica en la cual trabajan unidades familiares o semifamiliares. Algunas trabajan de manera autónoma y otras lo hacen, asociadas. Otras forman parte de conglomerados vinculados a mercados externos. Queremos analizar ambas estrategias. A una la llamamos cabeza de ratón y a la otra cola de león. Eso nos da otro instrumento de análisis más interesante para la política pública.

Se ha mitificado mucho y se ha tomado como ideología del modelo neoliberal esto de “exportar o morir” que, en cierta manera, se ha considerado como una suerte de subsidio al oriente. Una forma velada de proteger a ciertos sectores en desmedro de otros cuando lo que debería importarnos es ofrecer suficiencia alimentaria a nuestra población. Sin embargo, con esta lógica que tú nos presentas, exportar es imprescindible. ¿Dónde queda este llamado a la “suficiencia alimentaria”? Parecen ser dos cosas no complementarias.

Entre el sector no transable y transable de la economía se requiere un equilibrio. Necesitamos tener un sector no transable, es decir, de mercado interno pujante y productivo, pero también necesitamos un sector transable exportador pujante y productivo.

Yo volvería al balance anterior. Habíamos hablado del sector no transable y de la economía transable. Se requiere un equilibrio. Necesitamos tener un sector no transable, es decir, de mercado interno pujante y productivo, pero también necesitamos un sector transable exportador pujante y productivo ¿Cómo logramos los dos y, además, una combinación óptima entre ambos? Tengo la impresión de que Bolivia todavía puede pujar mucho más en mercados externos. Podemos duplicar o triplicar nuestro acceso a mercados externos sin menospreciar la capacidad productiva del mercado interno. En el mercado interno tenemos, sin embargo, mayores problemas por el factor que describía antes: la transabilidad de los productos. En el

sector no transable, mientras más produces, más bajan los precios para los productores. Lo que indudablemente es muy positivo para los consumidores. En el caso de los alimentos, cada vez que se aumenta la productividad del trigo, la papa o el maíz, bajan los precios. Y el precio baja hasta que seamos competitivos con los sectores transables. Muchos de ellos están alrededor nuestro, son los mercados transables de nuestros vecinos. Por eso es que algunos sectores se vuelven transables en el tiempo. Eso está ocurriendo con la agroindustria en América Latina, donde uno va al mercado popular y encuentra jaleas y mermeladas de Argentina y Chile. ¿Por qué? Porque la productividad para fabricar esas mermeladas es más alta y, por tanto, el precio es más bajo. Entonces, a un ama de casa conviene comprar al mismo precio una calidad que considera superior. Eso ya está sucediendo en muchos sectores de la economía boliviana, como en la agroindustria. Y esta posibilidad de abaratar los costos tiene directa incidencia en la seguridad alimentaria. Por tanto, necesitamos un balance que haga posible disponer de alimentos baratos pero que, simultáneamente, proteja aquellos sectores en los que podemos generar valor agregado. Esos sectores están vinculados a recursos naturales, como cuero, textiles, madera, joyería, turismo y agricultura orgánica. Esos sectores merecen un apoyo tanto de fomento como de protección. Pero sin dejar de tomar en cuenta que otros sectores son más beneficiosos para generar una economía popular, una economía más al alcance del bolsillo de todos los trabajadores. Vale decir, protejamos aquellas actividades que podrían generar valor agregado, pero abramos nuestros mercados a aquellos productos que no pueden ser producidos internamente en forma competitiva y, por tanto, barata. Lo que significa que es mejor importarlos, favoreciendo la canasta familiar, dado el bajo precio para adquirirlos.

Esto me suena a “economías subsidiadas” y a un Estado mucho más interventor.

Uno puede pensar en eso. En este *Informe* hablamos mucho sobre el cambio del patrón. Sin duda, para ese cambio de patrón, que es un cambio hacia una economía de base ancha, se requiere también un cambio de modelo. Ahora bien, por cambio de modelo yo entiendo una economía mixta en la que podemos subsanar algunos problemas de articulación y algunos problemas de distribución. El Estado debe tener un papel activo en esos dos aspectos. Pero se debe generar un espacio abierto para muchos de los miles de pequeños productores, buscando la redistribución de activos en el tiempo. Este es un tema fundamental: la distribución de activos. Lo vamos a tocar después.

En todo caso, se ha hablado mucho de transformarnos en un país “más industrial” gracias al gas. Sin embargo, históricamente, el PIB industrial no ha sido más del 15 por ciento. ¿Podría ser más? Porque si bien tu visión es muy positiva, y la comparto plenamente, no queda claro si esta inserción

Protejamos aquellas actividades productivas que podrían generar valor agregado, pero abramos nuestros mercados a aquellos productos que no pueden ser producidos internamente en forma competitiva. Lo que significa que es mejor importarlos, favoreciendo a la canasta familiar, dado el bajo precio para adquirirlos.

Tenemos mucho más mercado del que hoy podemos abastecer, a diferencia de socios comerciales como el Ecuador o Colombia, que pelean por un cupo más.

El motor depende de los mercados externos. Por eso hablábamos de articulación externa e interna en función a pequeños productores inmersos en la economía popular. Nosotros vemos al gas como un gran generador de ahorro interno, pero no como el motor de la generación de empleos y de ingresos del país.

Si no entendemos la diferencia entre nuestras estructuras económicas, no vamos a poder ni aumentar la oferta exportable, ni cambiar el patrón de exclusión y pobreza.

Tenemos un ahorro interno del 13 por ciento (muy bajo). Bolivia requiere duplicar su ahorro interno.

en la economía global puede llegar a darse en condiciones ventajosas para los bolivianos.

La economía boliviana es algo así como un bimotores. Un motor se mueve gracias al gas y el otro está formado por cuatro o cinco turbinas basadas en recursos naturales con valor agregado. El sector del gas en sí no va a generar toda la capacidad de empleo o ingreso que nosotros quisiéramos, sino que va a generar ahorro interno nacional, que es muy necesario y que va a crear la capacidad de articularnos a otros mercados. Por eso es que el otro motor está vinculado a mercados externos de exportación y a la capacidad de pequeños productores de articularse con estos mercados; por eso, la obsesión de este *Informe* es la articulación. Tenemos mucho más mercado del que hoy podemos abastecer, a diferencia de socios comerciales como el Perú, Ecuador o Colombia, que pelean por un cupo más para el mercado de flores en el caso colombiano, o un cupo más para el mercado de camarones en el caso de Ecuador. Nosotros, en los sectores pujantes de la economía, no peleamos cupo por cupo, porque ya tenemos más cupo del que podemos abastecer. Lo que quiere decir que podemos crecer más de 10 ó 20 veces. Por tanto, nuestro reto mayor a futuro es, obviamente, consolidar esos nichos de mercado hoy vinculados a ciertos mercados de la región andina y también del comercio norteamericano y europeo.

Segundo: ¿cómo aumentar la oferta exportadora de tal manera que generemos eslabonamientos virtuosos, capaces de producir más empresas y más emprendimientos? Nosotros vemos al gas como un gran generador de ahorro interno. Pero no lo vemos como el motor de la generación de empleos y de ingresos del país, de ahorro interno para trasladarlo a la promoción de otros eslabonamientos. Ahora bien, el otro motor depende de los mercados externos. Por eso hablábamos de articulación externa y articulación interna en función a pequeños productores inmersos en la economía popular. Es decir, uno mira cualquier cadena productiva de exportación y en el tercer eslabón ya estamos de pollera y aguayo. La estructura productiva debe reflejar entonces esas diferencias y esa heterogeneidad. Debemos entender la diferencia entre nuestras estructuras económicas. Si no lo hacemos, no vamos a poder ni aumentar la oferta exportable ni cambiar el patrón de exclusión y pobreza que se encuentra entre el segundo eslabón y el quinto. Éste es el reto de articulación interna, y toca a todos los sectores en los que somos viables.

Una pregunta muy puntual: ¿Cuánto, en términos porcentuales, se requiere de ahorro del PIB? He visto que en China es de casi un 40 por ciento, y el nuestro apenas supera el 10 por ciento. ¿Cuánto sería lo deseable?

Nosotros tenemos actualmente un ahorro interno del 13 por ciento, que es muy bajo. El promedio latinoamericano está más o menos en el 20 por ciento. El promedio de los países que mencionas, como Malasia, China

o Vietnam, está en el 30 ó 40 por ciento. Bolivia requiere duplicar su ahorro interno y creo que se lo puede lograr con dos estrategias. Una es la estrategia del gas, captando el ahorro interno y sustituyendo, gradualmente, la cooperación internacional, que ha generado la capacidad de hacer política social durante 20 años y de crear infraestructura, pero también tiene el problema de la “enfermedad holandesa”. Es decir, tiene un efecto nocivo sobre la economía nacional que hoy depende, en cerca al 10 por ciento de su PIB, de estos recursos externos. Entonces, por un lado, se debe ir sustituyendo las fuentes de cooperación externa. Por otro lado, se debe ir induciendo la generación de nuevos captosres de ahorro. Y éstos no son otros que aquellos empresarios vinculados a los mercados externos de ahorro. Es gente que puede captar mercados, y mercados son ahorros. Esa combinación de uso de nuestra inversión de ahorro del gas y de captación de ahorro externo a través de inversión extranjera directa o captación de mercados es la estrategia de los próximos 10 ó 15 años. Es el reto fiscal principal de los siguientes años. Junto a ese reto fiscal, obviamente, está la progresividad: la otra parte de la ecuación fiscal. Si vemos esa posibilidad, este año (2006) Bolivia llegará a captar cerca de ochocientos millones de dólares entre regalías e IDH [Impuesto Directo a los Hidrocarburos], lo que significa cerca de 10 por ciento del PIB.

Hoy la cooperación internacional genera cerca del 10 por ciento del PIB en donaciones y crédito concesional. El papel de la cooperación ha sido muy importante. Quizá éste sea un buen momento para ir sustituyendo, gradualmente, las fuentes de cooperación más caras e ir creando cierta soberanía fiscal que nos va a ser útil en el momento de trazar el futuro de nuestra inserción internacional. Entonces esa estrategia queda pendiente y queda por ver cuáles son nuestros intereses en América Latina y cuáles son los intereses bolivianos en el mundo con relación a ese excedente. Es un debate que debemos tener los bolivianos. Y el gas, sin duda, va a ser el detonante de esa discusión interesante.

Antes de ir con los ejemplos, te pregunto lo siguiente: recibimos preferencias arancelarias tanto de la Comunidad Europea como de Estados Unidos, pero no aprovechamos más del 4 ó 5 por ciento. ¿A qué se debe esto y cómo lo podemos mejorar?

Nosotros hoy en día tenemos cerca de seis mil partidas arancelarias que son gratuitas, es decir, seis mil productos que los bolivianos podríamos exportar con arancel cero, que es el más barato y preferencial en el mundo. Sin embargo, sólo exportamos 1.310 productos desde hace dos años. Durante los 15 años anteriores sólo hemos exportado 900 productos, es decir que en estos últimos dos años hemos aumentado 400 productos, cerca del 50 por ciento de nuestra anterior capacidad de oferta exportadora. Los nuevos rubros son cueros, textiles, joyería, artesanía y agricultura orgánica. Para esos sectores y para esos productos, nosotros ya somos competitivos a pesar de los altos costos geográficos y las barreras

Hay dos estrategias para aumentar el ahorro interno. Una es la estrategia del gas, captando el ahorro interno y sustituyendo, gradualmente la cooperación internacional. La segunda es la generación de nuevos captosres de ahorro, que no son otros que aquellos empresarios vinculados a los mercados externos de ahorro.

La cooperación internacional genera cerca del 10 por ciento del PIB en donaciones y crédito concesional. Quizá sea un buen momento para sustituir gradualmente las fuentes de cooperación más caras e ir creando cierta soberanía fiscal, que nos va a ser útil en el momento de trazar el futuro de nuestra inserción internacional.

De cerca de 6.000 productos que los bolivianos podríamos exportar con arancel cero, sólo exportamos 1.310 productos, que hace dos años eran únicamente 900. Para esos sectores y para esos productos, nosotros ya somos competitivos a pesar de los altos costos geográficos y barreras burocráticas.

Para esos otros 4.700 productos con los cuales tenemos costo cero y no exportamos, pesa mucho el costo país, y por eso es importante promover la vertebración caminera, y también la creación de capital humano.

Podemos competir con 30 ó 40 países que generan recursos naturales con valor agregado y, de manera más específica, podemos competir con la región andina con productos en los que ya tenemos una capacidad exportadora y ya tenemos mercados.

burocráticas. Pero para esos otros 4.700 productos para los que tenemos costo cero y no exportamos, pesa mucho el costo/país y por eso es importante promover la vertebración caminera. La integración física entre oriente, Este, Norte y Sur, y también la creación de capital humano, con mayor y mejor educación, salud, y adaptación al riesgo. Esta economía sigue siendo de base estrecha mientras sólo exportemos 1.300 productos. Como ejemplo, Colombia o Chile exportan actualmente más de 3.000 productos y tienen una oferta exportable envidiable, vinculada a centenas de miles de productores de la economía popular formal. Nosotros estamos en ese camino, pero necesitamos crear esa masa competitiva en los sectores en los cuales ya somos competitivos.

Entonces, ¿tú firmarías mañana el TLC?

No lo firmaré mañana porque, en realidad, Bolivia requiere negociar muy bien lo que significa un acuerdo de libre comercio, no sólo con Estados Unidos, sino también con la Unión Europea y con las posibilidades asiáticas. Ello, por lo que acabo de describir, porque tenemos sectores, como estos 400 productos sobre los cuales ya somos competitivos, a los cuales queremos impulsar, pero tenemos centenas o miles de productos en los cuales todavía somos endeblés. Necesitamos un balance: una cierta promoción de sectores en los cuales somos competitivos y una cierta liberalidad en el resto de la economía. Bolivia no va a competir con China, en el mediano plazo, en ciertos tipos de textiles. Bolivia no va a competir con Alemania en cierto tipo de maquinaria especializada. Pero sí podemos competir con 30 ó 40 países que generan recursos naturales con valor agregado y, de manera más específica, podemos competir con la región andina en productos con los cuales nosotros ya tenemos una capacidad exportadora y ya tenemos mercados. Entonces, yo diría: sí al TLC, pero hay que negociar y hay que ser muy inteligentes acerca de qué tipo de posición conduce a favorecer los intereses de la industria y la agroindustria boliviana.

Sin embargo, es difícil generar sectores altamente competitivos en el país. Los diversos eslabones productivos no se entrelazan. Ustedes denominan a esta última característica ser "solidarios pero solitarios". Campeones para entrelazarnos en envidiables fiestas pero incapaces de aliarnos para producir juntos.

Esto sale de un trabajo que hicieron Fernanda Wanderley y Rafael Archondo sobre el mundo de las microempresas y los pequeños emprendimientos. Encontraron que los pequeños productores son muy buenos para asociarse, sobre todo en lo que atañe a lo gremial y lo político, pero cuando se trata de dar el salto productivo, adaptarse tecnológicamente, asumir nuevos retos y afrontar nuevos cambios, son malos en la asociatividad. En ese momento crítico se quiebra la solidaridad. Por eso la frase "solidarios pero solitarios".

¿Por qué se quiebra la solidaridad y cómo se manifiesta esto? Lo vemos, día a día, en la clonación de pequeños talleres. Lo vemos cuando un sobrino ha entrado de aprendiz al taller de mecánico de su tío. Después de seis meses aprende el oficio y genera un nuevo taller al lado o en la esquina del taller de su tío. Así vamos viendo la clonación en cadena de varios emprendimientos en el mismo sector. Cuando uno va caminando por las calles de las áreas periurbanas de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, verá calles enteras dedicadas a un solo oficio. Esa es la manera en la que se manifiesta esta rara suerte de asociatividad. La pregunta es ¿cómo podemos ir creando y manteniendo la asociatividad de los pequeños productores y creando especialización, a la vez? Hay pocos emprendimientos en los que se ha logrado esto. Y es que se requiere de ciertos factores. Ahora bien, esos factores todavía no terminan de cuajar y tienen que ver con capacidades de articulación: captación de mercados y recursos financieros y no financieros, además de generación de recursos humanos.

Vale la pena mencionar el ejemplo de Pailón versus San Pedro: cómo campesinos y colonizadores han empezado a apropiarse de una actividad que era propia de ciertas elites latifundistas tradicionales. ¿Qué significa esto? ¿Hay una especie de invasión colla que está empezando a generar grandes recursos en Santa Cruz?

La historia de la industria de la soya y del sector agropecuario en general es bastante compleja, pero el ejemplo de San Pedro se refiere a la capacidad de aquellos pequeños productores de sobresalir en una cadena tradicionalmente vista como de base estrecha, a pesar de que la soya y su procesamiento encajan en una economía de base ancha. Tiene el potencial de generar mucho empleo y ya tiene, precisamente, un gran caudal de empleo. Pero la pregunta es: ¿cómo podemos crear proveedores competitivos en esas colas de león que sean competitivos? Y ¿cómo podemos lograr que también generen valores de asociatividad y autonomía, que son los que reclaman muchos actores? Porque existe un estigma a ser el peón o el obrero de un patrón. Existe más bien una revalorización de una cultura asociativa, en la cual se da un trato igual entre diferentes tipos de proveedores. El caso de San Pedro nos cuenta que, en parte, es posible la asociatividad, pero también muestran las diferencias y asimetrías que hay entre diferentes eslabones de la cadena productiva. Algunas se deben a capital y otras a captación de tecnología y, por ello, no van a cambiar en mucho tiempo. En algunas cadenas estamos destinados a tener un león y una gran cola de león; en otros sectores, como cueros, textiles o joyería, quizás podamos tener miles de cabezas de ratón. Pero este tipo de estrategias no debe disminuir la importancia y la contribución del sector de los pequeños productores.

Muy interesante. Me gustaría, en todo caso, tocar las tres características que mencionabas: uno, la enfermedad holandesa; dos, el rentismo

Yo diría que sí al TLC, pero hay que negociar y hay que ser muy inteligentes acerca de qué tipo de posición conduce a favorecer los intereses de la industria y de la agroindustria boliviana.

Los pequeños productores son muy buenos para asociarse, sobre todo en lo gremial y lo político, pero en momentos de dar el salto productivo, adaptarse tecnológicamente, asumir nuevos retos y afrontar nuevos cambios, la solidaridad y la asociatividad se quiebran.

¿Cómo podemos ir creando y manteniendo la asociatividad de los pequeños productores y creando especialización, a la vez? Hay pocos emprendimientos donde se ha logrado esto.

En algunas cadenas estamos destinados a tener un león y una gran cola de león; en otros sectores, como cueros, textiles o joyería, quizás podamos tener miles de cabezas de ratón.

exacerbado y tres, la concentración en todo sentido. El gas, lejos de disminuir estas tendencias, parece ahondarlas. ¿Es gas puede ser, paradójicamente, nuestra perdición?

Puede ser nuestra perdición, pero también puede ser un motor de generación de ahorro interno y de capacidad de creación de excedente. Yo creo que la historia boliviana nos ha contado una historia un tanto triste, que sugiere que nosotros somos un clásico ejemplo de recursos naturales mal aprovechados. Una economía asentada sobre la plata durante tres siglos, luego sobre el estaño durante casi un siglo y ahora sobre el gas. La pregunta es: ¿podemos ir construyendo una cultura productiva que se libere de esta cultura rentista en la que dependemos de un gran benefactor que genera un excedente para todos? La respuesta es que sí podemos salir de la maldición de los recursos naturales, y no hace falta disminuir la contribución del sector de hidrocarburos. Es más, puede ser un motor que dinamice a otros sectores productivos. Pero para hacerlo tenemos que dejar de fragmentar el uso de los recursos y de ese ahorro interno. Por eso fue triste la disputa del año pasado sobre la renta del IDH, pues ratifica la cultura rentista y la fragmentación en la inversión pública. Nosotros quisiéramos pensar que aún no es tarde para repensar un uso un poco más racional de esos recursos. Un uso racional significa mantener, ya sea para uso de los departamentos autonómicos o para emprendimientos nacionales, un monto significativo de recursos que sea de ahorro interno, de capital de riesgo, de instrumentos financieros. Generemos soberanía fiscal para miles de otros productores en la economía nacional, Creemos que eso no es una locura, porque ya lo hacen muchos países. Lo hacen Malasia, Chile y Colombia. ¿Por qué no podemos hacerlo nosotros, los bolivianos?

Me parece genial que digas que podemos seguir el camino de Malasia. Pero hay una diferencia crucial con Malasia, y es que nosotros tenemos un índice Gini mucho mayor que el suyo. Vale decir, se afirma que es muy difícil despegar en condiciones de tan marcada desigualdad, que no fue el caso de Malasia, que partió en condiciones de relativa igualdad.

El gas puede ser nuestra perdición, pero también puede ser un motor de generación de ahorro interno y de capacidad de creación de excedente. La pregunta es: ¿podemos ir construyendo una cultura productiva que ya no tenga esta cultura rentista? Sí podemos salir de la maldición de los recursos naturales, y no hace falta disminuir la contribución del sector de hidrocarburos.

Eso es parte del problema. El índice Gini mide la desigualdad. Hay países, como Vietnam o como Malasia, que hace 30 años tenían la misma estructura productiva que Bolivia. Tenían la misma línea de pobreza, la misma trampa de crecimiento empobrecedor y la maldición de los recursos naturales. En 30 años se han transformado. Son economías pujantes que hoy tienen tasas de pobreza entre el 8 y el 10 por ciento. Sin embargo, su punto de partida fue una gran igualdad. Éste es un tema que, quizá, sea un precedente en la experiencia asiática y que no es compartido en la experiencia latinoamericana. Nosotros partimos de una base de alta desigualdad. Entonces, nuestro reto fundamental es cómo generar crecimiento igualando y no esperar a que el crecimiento vaya igualándonos. Ésta es una lógica que nos habla de dos *shocks*: el *shock* de crecimiento y el *shock* de igualación. Pero eso se puede dar sin necesidad de utilizar

instrumentos del siglo XIX. Podemos usar instrumentos del siglo XXI, como son la articulación entre mercados externos pujantes y pequeños productores con acceso a capital, tecnología y recursos humanos. Creemos que redistribuir desde la economía es posible hoy y no hace falta generar un movimiento suma cero, en el que le quitamos al rico para darle al pobre, sino que, más bien, se pueden generar miles de fuentes de empleo, potenciando a pequeños productores vinculados a grandes productores en diferentes campos de la economía. Eso ya lo estamos viendo en algunos sectores que se pueden masificar. A eso lo llamamos “redistribuir desde la economía”. Sucedió en Malasia y en Vietnam. La diferencia con esos dos países, que es significativa, tiene que ver con desigualdad y con la estratificación social que, en nuestro caso, es una estructura colonial, una estructura bizantina, de la que ya hablamos.

¿Dónde se manifiesta la desigualdad con mayor contundencia?, ¿entre oriente y occidente?, ¿entre lo rural o urbano?

El proceso de cambio demográfico en los últimos 30 años es un proceso dividido en dos historias. La primera historia trae una buena noticia: mucha gente migra desde las zonas rurales y en las zonas urbanas genera nuevas condiciones de educación y salud y logra mejores capacidades de desarrollo humano. La segunda historia trae una mala noticia: en el proceso mismo de cambio demográfico y urbanización la población se va desigualando más y más. Entonces, en Bolivia, está creciendo la desigualdad en ese mismo proceso de transición demográfica. Ésta es una paradoja común a muchos países en desarrollo, pero no es una trampa fatal, no es algo ineludible. Es algo que sí podemos transformar, y que podemos transformar creando empleo en función a una modificación de la producción. Por eso —y ello nos devuelve al tema central de nuestra reflexión— es que este momento histórico demanda que la economía boliviana se convierta en una economía de base ancha. Y no sólo por el excedente económico que se genera gracias al gas, sino como resultado del crecimiento demográfico comentado que viene aparejado de un cambio social y cultural deseoso de tener oportunidades. Estas nuevas poblaciones se comportan como boas hambrientas. Y, de este modo, si no generamos un mercado de trabajo sólido y emprendimientos pujantes, vamos a tener un cruce muy frustrante para miles de productores y miles de trabajadores.

¿En qué departamentos observamos mayor desigualdad?

En las mediciones encontramos que la desigualdad está aumentando en lugares de crecimiento económico muy pujante. También ha aumentado en lugares que antes eran económicamente pujantes. En zonas como las minas o el Chapare, que hace 20, 30 ó 100 años eran pujantes, hoy ha quedado una estela de desigualdad. Vemos lugares pujantes como Santa Cruz, la ciudad de El Alto y La Paz, donde hay crecimiento económico,

Un uso un poco más racional de los recursos que provienen del gas. Un uso racional significa mantener un monto significativo de recursos que sea de ahorro interno, de capital de riesgo, de instrumentos financieros.

La disputa del año pasado sobre la renta del IDH ratifica la cultura rentista y la fragmentación de recursos en la inversión pública.

Países como Vietnam o como Malasia, que hace 30 años tenían la misma estructura productiva que Bolivia, la misma línea de pobreza, la misma trampa de crecimiento empobrecedor y de maldición de los recursos naturales, partieron de una gran igualdad, que no es nuestro caso.

Creemos que redistribuir desde la economía es posible hoy; no hace falta generar un movimiento suma cero, en el cual le quitamos al rico para darle al pobre; más bien, se pueden generar miles de fuentes de empleo potenciando campos de la economía.

El proceso de cambio demográfico del país en los últimos 30 años está dividido en dos historias. La primera trae una buena noticia: mucha gente migra de zonas rurales y genera nuevas condiciones de educación y salud y logra mejores capacidades de desarrollo humano.

La segunda historia trae una mala noticia: en el proceso mismo de cambio demográfico y urbanización, se va desigualando la población más y más. Esta es una paradoja de los países en desarrollo.

pero donde también se está generando desigualdad. Como te decía, esto no es una fatalidad, pero sí se debe entender que el proceso de crecimiento económico no tiene por qué derivar inexorablemente en mayor desigualdad. Puede generar igualación, si es un crecimiento de base ancha. Si apostamos por el pequeño productor, si entendemos la lógica de la economía popular y apostamos por la inserción externa sin complejos, se puede quebrar esta regularidad histórica de desigualdad.

En este contexto, ¿qué lectura podemos hacer de El Alto? El Informe pondera sus capacidades pero también conviene recordar que El Alto tiene otra faceta: la de “ciudad bloqueo”.

Considero que la ciudad de El Alto es la ciudad del futuro de la economía de base ancha. El Alto demuestra que se puede combinar prácticas de economía local con mecanismos de inserción externa, a través de aquellos sectores en los cuales somos competitivos, como la industria manufacturera, textiles, cueros y joyería. Estos sectores son muy pujantes. Cuentan, sobre todo, con una capacidad de generación de empleo inmensa, pero requieren apoyo para poder articularse a los mercados externos. Por eso tengo bastante certeza de que El Alto va a dar mucho que hablar con relación a la estructura económica. Pero no es el único lugar; podemos pensar en otros espacios que tienen ventajas en diversas áreas, como Cochabamba o Santa Cruz con los servicios vinculados a hidrocarburos y al gas. Pensemos en el sur del país, en Tarija y su capacidad de crear economías vinculadas a la frontera con Argentina. Es decir, tenemos muchos retos territoriales en la economía boliviana. El Alto es, quizá, el puntal de este objetivo. Es, en este sentido, la ciudad líder. En los últimos dos años ha demostrado un crecimiento muy pujante que pone en evidencia que la maldición de los recursos naturales no tiene por qué ser una fatalidad. Yo sí tengo esperanza y fe en El Alto.

Yendo a los argumentos de nuestro actual Vicepresidente, te hago una pregunta que parecería obedecer a la misma lógica, aunque no lo haga. En cierta manera, idealiza todas estas formas premodernas de hacer economía y nos habla de cuatro civilizaciones: la industrial, la amazónica, la andina y la urbana con la economía informal. Nos dice: la receta es más premodernidad y reciprocidad. Tu receta parece tener los mismos ingredientes, a los que añades: más mercado, más libre exportación. ¿Cuál es tu opinión sobre esta percepción que, en mi criterio, es absolutamente idílica?

Bueno, parece interesante. Quizá haya diferentes vocabularios. Creo que sí coincidimos mucho en describir a la economía boliviana como una economía heterogénea y diversa que tiene diferentes tipos de prácticas y diferentes tipos de actividades. Quizá nosotros ponemos el acento en que algunas articulaciones ya han mostrado ser virtuosas. Por ejemplo, las articulaciones entre la economía popular urbana y la economía de

exportadores ya han mostrado que pueden generar empleo y pueden reducir la pobreza. Entonces, nosotros no tenemos tanto pesimismo acerca de la capacidad de articulación entre los que tú llamas sector moderno y premoderno. Nosotros preferimos no utilizar ese vocabulario porque encontramos que actores llamados premodernos están tan insertos en la modernidad como otros, y viceversa. Entonces, en el Norte de Potosí hay inserción en la modernidad y en El Alto y en La Paz hay inserción en la premodernidad. Pero preferiría no usar esos términos, porque suenan a pasado y futuro, cuando estamos viendo que coexisten diferentes tipos de prácticas. La pregunta más bien sería: ¿qué tipos de articulaciones van a ser útiles para salir de la pobreza y crear empleo? Nosotros creemos que hemos encontrado algunos eslabones que son virtuosos. Eso significa que nuestro debate ya no es teórico, sino que está identificado por miles de pequeños productores articulados en mercados, ya sea como cabezas de ratón o articulados como proveedores de cadenas productivas, como colas de león. Es decir que nuestro debate ya no es teórico, ni conceptual, sino que gira en torno a cómo impulsamos a los que ya son viables en la economía boliviana. Creemos que ésta va a ser la agenda futura.

Me gusta cómo le das la vuelta a las cosas. Roberto Laserna nos habla del abigarramiento económico y nos señala tres grandes economías: la urbana, la agrícola y, digamos, la más moderna, pero añade que la causa de nuestra pobreza es, justamente, que estas economías se manifiestan como compartimientos estancos, lo que consolida una economía de no cooperación, de no alianzas, de no vínculos entre ellas. Tú nos das la vuelta y nos dices que sí existe la posibilidad de que esto se articule.

Hay ejemplos de vinculación y de eslabonamientos, pero también hay ejemplos de dificultades que ya hemos tocado: se logra una diversificación sin especialización o una solidaridad fragmentada, “solidarios pero solitarios”. Digamos que ése es el engranaje fino que nos va mostrando el estudio: si bien hay oportunidades, también hay unos pesos y contrapesos que hacen muy difícil esta articulación y por eso pensamos que debe darse un papel estatal fuerte. Pero también un papel social y de conciencia sobre esta capacidad de concentración.

Vamos a las conclusiones. Vale la pena recapitular estos tres grandes elementos o causas de la persistencia de la economía de base estrecha. Ya nos has mencionado eso de la solidaridad en soledad, pero vale la pena tocar esto de la diversificación sin especialización, por un lado, y, por el otro, el tema de las instituciones oficiales, que no han sido precisamente muy inteligentes para resolver estos problemas.

De acuerdo. Veamos el tema de la diversificación sin especialización. Son las prácticas de los pequeños productores las que llevan a la alta diversificación sin especialización. Esto trae como efecto el que no puedan capturar mercados con valor agregado.

Podemos transformar Bolivia creando empleo en función a una modificación de la producción. Esto nos devuelve al tema central de nuestra reflexión: este momento histórico demanda que la economía boliviana se convierta en una economía de base ancha, que puede generar igualdad.

La desigualdad está aumentando en lugares de crecimiento económico muy pujante. También ha aumentado en lugares que antes eran económicamente pujantes.

Si apostamos por el pequeño productor, si entendemos la lógica de la economía popular y apostamos por la inserción externa sin complejos, se puede quebrar esta regularidad histórica de desigualdad.

El Alto es la ciudad del futuro de la economía de base ancha. El Alto demuestra que se puede combinar prácticas de economía local con mecanismos de inserción externa, como la industria manufacturera, textiles, cueros y joyería.

En Tarija cuenta su capacidad de crear economías vinculadas a la frontera con Argentina. Otros espacios tienen ventajas en diversas áreas, como Cochabamba o Santa Cruz con los servicios vinculados a hidrocarburos y al gas.

Articulaciones entre la economía popular urbana y la economía de exportadores ya han mostrado que pueden generar empleo y que pueden reducir la pobreza.

Danos un ejemplo porque esto es difícil de entender.

Pensemos en carpinteros. Un carpintero tradicional de El Alto tarda tres meses en buscar materia prima, que viene del Beni o del norte de La Paz. Otros tres meses al año está produciendo puertas para un exportador boliviano. Otros tres meses del año está produciendo para la Feria de las Alasitas y otros tres meses del año está desempleado o subempleado. Ésa es la diversificación sin especialización, clásica de un pequeño productor boliviano. Y así podríamos hablar de cueros, joyería y otros sectores. La pregunta es: ¿cómo generamos, utilizando la asociatividad de esos pequeños productores y su capacidad productiva, un círculo virtuoso en el cual haya especialización sin perder la capacidad de asociatividad que genera excedente? Para nosotros el punto de quiebre es el acceso al mercado. Si uno tiene cuatro mercados que son enclenques, entonces va a tener esa estructura fragmentada de tres en tres meses. Pero si uno tiene un mercado que supone que durante las 24 horas del día, los siete días de la semana, hay demanda para su producto, el productor se va a poner a verificar líneas de crédito y de capital de riesgo, además de ir absorbiendo tecnología. Entonces estamos generando otro tipo de mercado, de gente con incentivos para especializarse. ¿Dónde vemos esos núcleos? En algunos sectores, como la joyería, donde gente que estaba haciendo más de dos actividades está empezando a hacer sólo una. Pero eso no se está dando en todos los sectores. Vivimos esta trampa eterna de la diversificación sin especialización. Eso genera una institucionalidad esquizofrénica desde el Estado: una política pública para el pequeño productor, otra para el gran productor, otra para el sector agrícola y otra para los mineros. Esa esquizofrenia la tenemos multiplicada por 20 años. Tenemos, asimismo, un legado bien confuso acerca de cuál es el rol del Estado.

Lo que supone que no deberíamos tener planes sectoriales para impulsar esto.

Nosotros creemos que no. Deberíamos pensar cuáles son los cuadrantes de la economía boliviana. Creemos que son los recursos naturales con valor agregado y la industria manufacturera con valor agregado. Por lo tanto, deberíamos financiar los eslabones y actividades que son importantes de financiar

Entonces, tú cambiarías la estructura institucional de los ministerios.

Claro que sí. Nosotros creemos que la misión de un Ministerio de Desarrollo Económico nos debe llevar a una visión económica distinta a la de los años cincuenta o sesenta, de planificación dirigida a sectores. Ahora tenemos globalización y una economía popular pujante. Creemos que hoy debemos apostar por miles de actores productivos y no por sectores productivos. Y esos actores productivos tienen la capacidad de escoger los sectores con los cuales les iría mejor.

Entonces, ¿qué ministerios desaparecerían?

Es una especulación, solamente. No podría decirte cuál sería la estructura del Poder Ejecutivo. Pero sí que debería existir una visión externa de captación de mercados y una visión interna de articulación de actores.

La otra parte de las instituciones me parece clave, porque en algunos de tus ensayos queda la idea de que el Estado está de más. El Estado parecería sobrar pues independientemente de las políticas económicas que se implementen, los resultados varían muy poco. O sea, ¿en qué medida las instituciones son útiles?

Es una pregunta importante, pues la institucionalidad formal e informal es lo que está detrás de las reglas de juego; lo que la gente percibe día a día cuando está exportando. La institucionalidad que Bolivia tiene es una institucionalidad de mucho dualismo. Tenemos una institucionalidad formal que está fragmentada y tenemos, además, una institucionalidad informal aún más fragmentada. Pensemos en cómo hacemos la Participación Popular: tenemos un concejo municipal y tenemos comités de vigilancia. Creamos poderes duales en torno a diferentes actores políticos y hacemos lo mismo con la economía. Tenemos un viceministerio para el pequeño productor, otros para el exportador, el cooperativista minero o las transnacionales dedicadas a los hidrocarburos. Este fraccionamiento de la visión del Estado formal se multiplica en el ámbito informal. La CSUTCB tiene dos ramales, y tenemos muchas organizaciones populares que tienen dos o tres “paralelas”, todas ellas pujando por un acceso político privilegiado con el Estado. Entonces, ¿cómo podemos pensar en una institucionalidad que resuelva esta esquizofrenia? Ése es un poco el reto de crear una institucionalidad para una economía de base ancha, y para eso tenemos que pensar qué es lo más importante en cada eslabón del proceso productivo.

En el primer eslabón lo más importante es tener acceso a agua, tierra y bosque. Pero, ¿qué es lo más importante en el segundo eslabón? Pues el procesamiento, los transportes y la industria manufacturera. ¿Y qué es lo más importante en el tercer eslabón? El acceso a los mercados internacionales. Y cuando tengamos eso, vamos a poder construir una institucionalidad que va a ser absolutamente descentralizada. No esquizofrénica, sino con una unicidad en la que vamos a poder convivir y vamos a poder articular a diferentes sectores con una visión de país. Esa visión de país todavía no ha emergido. La consolidación de una nueva institucionalidad es un tema pendiente. Pero esta oportunidad está atada a la implementación de las autonomías y a la estructura descentralizada del Estado. Yo creo que calza muy bien una estructura política descentralizada con una estructura económica de base ancha.

Concluyo con la última pregunta: ¿Cuáles son las políticas públicas que tenemos que implementar?

Son las prácticas de los pequeños productores las que llevan hacia la alta diversificación sin especialización. La consecuencia es que no pueden capturar mercados con valor agregado.

En el primer eslabón del proceso productivo lo más importante es tener acceso al agua, tierra y bosque. Lo más importante en el segundo eslabón es el procesamiento, los transportes y la industria manufacturera, y en el tercer eslabón, el acceso a los mercados internacionales.

Estamos generando otro tipo de mercado, de gente que tiene incentivos para especializarse. Pero eso no sucede en todos los sectores.

Tenemos una institucionalidad formal fragmentada, una institucionalidad esquizofrénica desde el Estado: una política pública para el pequeño productor, otra para el sector agrícola y otra para los mineros.

La primera política pública importante es *articular para crecer*: es articular a los pequeños y los grandes productores en torno a sectores en los cuales ya somos competitivos. Debemos dedicar esfuerzo a la estructura de la economía popular y de la economía exportadora.

Nosotros hablamos, de manera genérica, de cuatro tipos de políticas públicas. La primera es *articular para crecer*. Bolivia tiene acceso a mucho más mercado del que puede abastecer. Por tanto, nuestra primera tarea urgente es articular a los pequeños y los grandes productores en torno a sectores en los cuales ya somos competitivos. Somos competitivos en 1.310 productos y no somos competitivos en más de cuatro mil. Entonces eso quiere decir que tenemos que apostar por esos sectores. Son 600 exportadores y son 30 mil proveedores. Esta estructura de la economía popular y de la economía exportadora es a la que debemos dedicar el esfuerzo de la inversión pública y también de financiamiento privado. Ese es el primer tema: *articular para crecer*. Nosotros hablamos de dos tipos de estrategias: estrategias para cabezas de ratón, que son pequeños productores líderes en su área, y estrategias especiales para colas de león, los proveedores en cadenas de producción.

Segundo, decimos que para muchos sectores de la economía popular no es suficiente rearticular, porque *para rearticular hace falta redistribuir*. Hablamos de dos tipos de redistribución: redistribuir activos, que es una visión que nos lleva, por ejemplo, a la reforma agraria en el caso de la tierra. Hoy deberíamos pensar en una reforma agraria, pero para la economía urbana, vinculada a la economía popular. Entonces, ¿qué significaría esta redistribución de activos? Sería, por ejemplo, otorgar plantas de secado de madera a los carpinteros; espacios de almacenamiento a los empresarios del cuero; mataderos a los carniceros y demás. Ese tipo de activos, que son caros y que no se pueden proveer de manera privada, sí podrían ser provistos por las prefecturas y por los municipios. Tenemos que generar activos.

Tercero, no es suficiente redistribuir activos. Tenemos que *redistribuir mercados*, y eso significa generar un cupo para pequeños productores, como en el ejemplo del Compro Boliviano. Se generan incubadoras de empresas que van especializándose en algunos productos del mercado nacional y esa capacidad de redistribuir mercados podemos aplicarla también a los mercados de exportación. Por ejemplo, en mercados en los cuales tenemos 100 veces más acceso de lo que podemos proveer actualmente, no significa nada redistribuir el producto y crear un cupo para pequeños productores, porque no estamos afectando a nadie. Estamos, simplemente, generando estabilidad en las reglas de juego. Entonces es posible pensar en un ATPDEA, en un TLC, en los cuales existan cupos para pequeños productores bolivianos. Y ya hemos visto esa realidad en el Compro Boliviano con relación a algunos tipos de productos. Se puede trabajar perfectamente para otros sectores competitivos.

Finalmente, nosotros hablamos de crear *nuevas reglas de juego para la economía*. Esto significa visualizar a la economía como un bimotores que tiene el gas en un motor y en el otro, a los otros sectores de la economía, los sectores de base ancha. Para ir generando un solo patrón de desarrollo con una inserción internacional exitosa, requerimos reglas de juego que no sean esquizofrénicas ni que beneficien a un actor contra otro sino que,

más bien, generen sinergias entre actores. Para eso el Estado debe elaborar leyes, decretos y reglamentos que puedan ayudar a establecer estas sinergias. Es, pues, momento de soñar en cuáles son las reglas que requerimos para darnos un nuevo patrón de desarrollo. No me atrevo a recetar todo lo que tenemos en mente, pero sí tiene que ver con una visión que articula diferentes lógicas de producción boliviana. Es salir de la visión sectorializada de la economía que premia a un sector sobre otro o que premia a un gran productor sobre un pequeño productor. Tenemos que empezar a crear legislación para la promoción productiva que tiene que ver con financiamiento. Tenemos que ir creando legislación para la integración caminera. Tenemos que ir creando las bases y los instrumentos que generan una economía de base ancha. Se trata de pensar la economía en función de actividades.

Finalmente, hablamos de crear *nuevas reglas de juego para la economía*. Esto significa visualizar a la economía como un bimotor que tiene al gas en un motor y en el otro, a los sectores de base ancha de la economía. Para ello requerimos reglas de juego que no sean esquizofrénicas.

Sólo una más. Ese “baseanchómetro”, ¿en cuánto estaría hace 20 años? ¿Y como está hoy, pues nos dices que hemos mejorado mucho?

Ahora está en 5 sobre 10. Pero cuando en nuestra economía el estaño producía el 50 por ciento del PIB y el 80 por ciento de las exportaciones, estaba en 1, porque no teníamos una economía de base ancha.

La segunda política pública dice que *para rearticular hace falta redistribuir, porque para muchos sectores de la economía popular no es suficiente solamente rearticular.*

Tercero, no es suficiente redistribuir activos. Tenemos que *redistribuir mercados*, y eso significa generar un cupo para pequeños productores, como en el ejemplo del Compro Boliviano.

La capitalización

Una conversación con Francesco Zaratti*

Comienzo preguntándole por qué se considera que las empresas capitalizadas son tan importantes para nuestra economía

Las empresas estatales eran botines de guerra, donde los partidos políticos de turno podían acomodar a su militancia. Eran empresas económicamente deficitarias, y casi todas lo fueron en promedio los últimos cinco años antes de ser capitalizadas. Además, estaban fuertemente endeudadas.

Bueno, convendría hacer una introducción recordando qué son las empresas capitalizadas. Eran inicialmente cinco empresas públicas, encargadas respectivamente de los hidrocarburos, el transporte ferroviario, el transporte aéreo, la generación eléctrica y, finalmente, una empresa de telecomunicaciones. Estas cinco empresas se transformaron en nueve empresas, pues algunas, como la eléctrica y la petrolera, fueron divididas en tres empresas que fueron capitalizadas individualmente. La ferroviaria fue también dividida en dos, la Red Oriental y la Red Occidental. ¿Qué características tenían estas empresas? Tenían tres características: primero, eran empresas estatales que tenían una importancia política y una importancia social indudables en tanto daban trabajo a mucha gente a costa del Estado. Políticamente eran botines de guerra, para hablar en términos despectivos, en las que los partidos políticos de turno podían acomodar a su militancia. Eran empresas económicamente deficitarias: todas lo fueron en alguna gestión y casi todas lo fueron en promedio en los últimos cinco años antes de ser capitalizadas. Pero no sólo eran deficitarias, sino que también estaban fuertemente endeudadas. El Estado se servía de estas empresas públicas para contraer préstamos que utilizaba en otros

* Nació en Roma, Italia, donde obtuvo un doctorado en Física Teórica. Desde 1973 reside en Bolivia, y es boliviano nacionalizado. Ha ocupado diferentes cargos académicos, administrativos y gremiales en la Carrera de Física de la Universidad Mayor de San Andrés; actualmente es profesor emérito y se desempeña como docente-investigador en la misma. Recientemente ha sido Delegado Presidencial de la Capitalización durante el gobierno de Mesa; asesor del Ministro de Hidrocarburos, consultor internacional en temas energéticos, director del Laboratorio de Física de la Atmósfera del Instituto de Investigaciones Físicas de la UMSA. Bajo el auspicio de la OPS/OMS, inició y dirige la Campaña de la Radiación Ultravioleta en Bolivia. Es autor o co-autor, en el área de su especialidad, de varios libros y una veintena de artículos científicos, publicados en revistas internacionales y nacionales. Ha dictado conferencias, escrito artículos de opinión y publicado un libro sobre la temática del gas natural en Bolivia. También ha sido columnista del periódico *La Prensa* y ha recibido algunas distinciones nacionales e internacionales por su actividad científica y de divulgación.

rubros, pues las empresas públicas eran mejores sujetos de crédito que el Estado.

En los últimos cinco años antes de ser capitalizadas, las cinco generaban, en promedio, 60 millones anuales de déficit —el 1 por ciento del déficit total nacional—, al margen de la deuda que cada una tenía. El propósito central de la capitalización fue que el Estado se desprendiera de esta carga económica, financiera, social, y que con el aporte de capitales privados se modernizara el país en sectores en que estaba objetivamente atrasado.

En Latinoamérica hubo casos similares en que no se aplicó la capitalización, sino la privatización. En un extremo de fundamentalismo privatizador está Argentina, donde privatizaron todo y lo hicieron a precios de gallina muerta, a tal punto que la crisis que azotó a ese país hace algunos años se atribuye a que se gastó el dinero de las “joyas de la abuela”, quedándose sin nada. En el otro extremo está Uruguay, que por ley y por referéndum no privatizó nada. Y en medio de la gama hay varias otras experiencias, como Chile, que privatizó la mayoría de las empresas pero se quedó con unas cuantas de valor estratégico. Brasil, a su vez, privatizó muchas empresas pero también mantuvo su sector estratégico. Otros países, como Colombia, optaron por dar concesiones más que por privatizar.

Nosotros, en la Delegación, organizamos un encuentro latinoamericano donde pudimos ver toda la gama de experiencias y los resultados de cada una de ellas. Y los resultados fueron, al igual que en Bolivia, una mezcla de luces y sombras, cosas que resultaron bien y otras que no.

¿Y hubo presiones internacionales para llevar adelante esta reforma?

Hubo presiones para que se procediera a capitalizar o privatizar las empresas públicas. Evidentemente, la orientación del financiamiento internacional empezó a desplazarse de un financiamiento a los gobiernos para que sostuvieran económicamente a sus empresas públicas a un financiamiento para mejorar la calidad de vida a través de la educación, la salud y demás áreas sociales. Por esa razón, la situación de nuestras empresas era muy precaria. No tenían futuro en manos del Estado pues necesitaban recursos económicos para modernizarse o expandirse, pero este dinero ya no iba a llegar de los organismos internacionales.

Y siguiendo con los orígenes de esta reforma, ¿podemos decir que hubo continuidad con el proceso privatizador emprendido por Jaime Paz?

Sí, yo creo que la continuidad existe y viene desde el D.S. 21060. Esta medida representó una ruptura con el sistema que se implantó el 52, que por cierto fue un sistema poco original. Había sido desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial en todos los países europeos. Las nacionalizaciones en países como Francia, Italia o Alemania fueron una respuesta a la depresión que vino después de la guerra y una manera de

Las cinco empresas estatales generaban, en promedio, 60 millones anuales de déficit, al margen de la deuda que cada una tenía. El propósito central de la capitalización fue que el Estado se desprendiera de esta carga económica, financiera, social, y que, con aportes de capitales privados, se modernizara el país en sectores en que el país estaba objetivamente atrasado.

El financiamiento internacional empezó a desplazarse, de un financiamiento a los gobiernos para que sostuvieran económicamente a sus empresas públicas a un financiamiento para mejorar la calidad de vida a través de la educación, la salud y demás áreas sociales. Por esa razón, las empresas no tenían futuro en manos del Estado, pues necesitaban recursos económicos para modernizarse o expandirse, pero este dinero ya no iba a llegar de los organismos internacionales.

controlar la economía directamente. Este modelo imitado se agotó en Bolivia con la UDP. Quedó demostrado que muchos aspectos desfavorables contribuyeron a esta debacle: la caída en el precio de los minerales, la ineficiencia y corrupción generalizadas que caracterizaron el manejo de esas empresas, la falta de innovaciones tecnológicas y de atracción de capitales. Todo se vino abajo. El 21060 permitió un cambio. Este cambio fue inicialmente de ajuste a la economía, un ajuste de austeridad, de despedir gente para que no se siguiera generando déficit. Pero se trató simplemente de una medida coyuntural. Fue una medida de *shock* que si bien recuperó al enfermo, no lo llegó a curar. Se requería de un tratamiento que apuntara a los orígenes del problema. Y poco se hizo durante el gobierno de Jaime Paz, que sucedió a Paz Estenssoro. Avanzó tímidamente, y lo hizo más porque había mucha presión de parte de los organismos internacionales que por propia convicción. Se intentaron cosas menores, pero cuando se quiso privatizar una de las empresas estratégicas, como el LAB, no se logró más que un rotundo fracaso. Gonzalo Sánchez de Lozada cambia este panorama. Entra respaldado por el voto popular y con un programa bastante claro de lo que se buscaba hacer. Con amplia propaganda para lograr que este programa sea aceptado por la población y yo diría que con una claridad de conjunto de todas las medidas que había que tomar. No hay que olvidar que no se hizo sólo la capitalización, sino que fueron una serie de medidas las que se tomaron. Por eso yo diría que sí hay una continuidad, pero más con el 21060 que con el anterior gobierno de Jaime Paz.

Podemos decir entonces que la realidad sería diferente si Jaime Paz hubiese dado mayor continuidad reformista al modelo inaugurado el 85 sin limitarse a ser un mero administrador de la estabilidad lograda. Y quizá podemos pensar lo mismo de la gestión de Banzer, que nuevamente quiebra la continuidad reformista...

Sí, aunque el año 97 hubo cierta continuidad. Las reformas ya estaban encaminadas y no tuvieron otra que seguir con la Participación Popular, con la Ley de Hidrocarburos y con la misma capitalización. Todas estas consignas electorales de revertir la capitalización fueron muy buenas como *slogan*, pero al momento de gobernar se limitaron a hacer algunos retoques no siempre buenos. Algunos fueron acertados, como en el caso del Bonosol, pero en general no se tuvo el coraje de ver dónde estaban los problemas de la capitalización y cómo había que darles solución.

Pero vuelvo a los orígenes de esta reforma para saber qué conexión hay entre quienes implementaron este cambio y aquellos que previamente se valieron del Estado para beneficio personal. Es decir, ¿en qué medida hay continuidad entre aquellos que hicieron quebrar las empresas públicas de las cuales se beneficiaron más adelante, al privatizarlas? ¿Se puede pensar que aquellos que eran defensores del nacionalismo a ultranza pasaron a ser grandes privatizadores?

Yo creo que este tema es muy interesante y tiene también sus matices. Creo que no fue fácil para Gonzalo Sánchez de Lozada vender su programa de gobierno a un partido que pertenecía a un sistema aplicado los 50 años anteriores. La capitalización y todo el programa económico del primer gobierno de Sánchez de Lozada significaban una ruptura con un sistema político clientelar y corrupto de antaño. Que el Estado ya no controlara la economía significaba cortar las uñas a muchas personas. Entonces es ahí donde hubo una ruptura con el modelo estatista pero no con la clase política, pues ésta se recicló para manejar un nuevo modelo económico. No se perdió la presencia en el Estado y muchos manejaron la nueva política con la vieja mentalidad. Pero si alguien ganó en este trájín fue el ciudadano. El usuario que se libró de empresas deficientes. Yo doy un ejemplo simple con lo que significaba pedir una línea telefónica antes de la capitalización, y lo que implica ahora. Hoy puede tomar tres o cuatro horas tener una línea telefónica, y ni hablar de un celular. Antes, si no tenías un amigo en Cotel, la cosa no funcionaba. Y además sabemos a cuánto llegó el valor nominal de una línea y cuánto vale hoy: es la diferencia entre cuánto costaba el acceso a ese servicio y cuánto cuesta ahora.

Pero si bien hay una ruptura clarísima con Gonzalo Sánchez de Lozada, pues el gonismo enterró a la vieja partidocracia emenerista, tú dices que ciertos hábitos se mantuvieron. ¿Cómo se traducen esos hábitos en la capitalización?

Más que hábitos, se trata de una manera arraigada de concebir el poder. Y si bien cambiaron las leyes, no cambiaron las personas, y éstas venían con todo un bagaje de formación política, que es lo que nos ha llevado a la crisis actual. El país se transformó mucho pero la clase dirigente continuó la misma. Pero no sólo la clase política, sino también la clase económica. A ver, ¿de qué vivía tradicionalmente el poder económico del país? Básicamente de contratos con el Estado. Entonces la cosa era tener un amigo que te diera un contrato y de eso se valieron los empresarios nacionales en gran parte.

La capitalización introdujo una nueva manera de concebir el manejo empresarial. Vinieron empresarios con otros criterios. Tenían dinero para invertir, querían eficiencia, contrataban a la gente por sus méritos y no simplemente porque habían participado en la campaña electoral o porque eran recomendados por algunas personas. Y eso a veces no se evalúa suficientemente. Formaron una clase dirigente económica que hoy en día está dentro de la economía boliviana ya con su propia empresa o asociándose con otras. Ésta es una gran transformación. Creo que gran parte de la clase económica de Santa Cruz, la clase más joven y más pujante, es también producto de dirigentes formados dentro de las empresas que surgieron a raíz de la capitalización en particular y de la transformación económica en general.

El programa económico del primer gobierno de Sánchez de Lozada significaba una ruptura con un sistema político clientelar y corrupto de antaño. Hubo una ruptura con el modelo estatista pero no con la clase política, pues ésta se recicló para manejar un nuevo modelo económico. Pero si alguien ganó fue el ciudadano, que se libró de empresas deficientes.

La clase dirigente tiene una manera arraigada de concebir el poder. El país se transformó mucho pero la clase dirigente continuó la misma. Y no sólo la clase política, sino también la clase económica.

Muy interesante. ¿Tenemos ejemplos?

Tenemos, sin duda. Hay empresas capitalizadas que fueron readquiridas por capitales nacionales y manejadas con criterios ya muy cercanos a aquellos internacionales de eficiencia y rentabilidad. Valle Hermoso, por ejemplo, es una empresa de capitales bolivianos que vienen de esta nueva escuela. Además, hay otros factores que influyen decididamente en el curso mencionado. Por ejemplo, las universidades, como la Católica, empezaron a abrir postgrados de alto nivel en administración de empresas. Hubo mucha gente que volvió del exterior después del 21060. No sólo volvieron capitales, sino también recursos humanos. Es decir, una visión objetiva y amplia hace ver que hubo procesos interesantes que, a mi criterio, son ya irreversibles pues han mejorado la calidad de las empresas bolivianas.

Lo que dices es clave y voy a volver a ese tema después, pero manteniendo esa lógica un tanto ideológica, se dice que las deudas que tenían estas empresas públicas finalmente no fueron cubiertas por las empresas capitalizadas sino por el ciudadano común, por la sencilla razón de que esa plata ha dejado de fluir hacia el mismo Estado. ¿Es verdad esto?

No, yo creo que es una manera muy equivocada y sobreideologizada de ver las cosas, como todo lo que rodea a la capitalización. Hay que decir que el Estado tenía una deuda de 300 ó 400 millones de dólares de la cual se desentendió. Ahora, ¿de quién era esta deuda? Por supuesto que era de la empresa pública. E incluso así el socio capitalizador compró la empresa con activos y pasivos, pero la administró tan bien que pudo pagar las deudas. Ésta es la gran diferencia. Mientras que antes el Estado tenía una deuda que no podía cubrir, los capitalizadores sí lo hicieron con las ganancias obtenidas.

Y otras críticas similares se ven en los escritos de Álvaro García Linera. En la crítica que éste hace a Napoleón Pacheco le echa en cara que solamente evalúa la capitalización en base a datos macroeconómicos, como la mayor inversión lograda, pero desconoce que esta reforma no ha generado empleos, no ha dinamizado "otras" economías o no nos ha sacado de la pobreza...

La capitalización introdujo una nueva manera de concebir el manejo empresarial. Vinieron empresarios con otros criterios. Tenían dinero para invertir, querían eficiencia y contrataban a la gente por sus méritos. Formaron una clase dirigente económica que hoy en día está dentro de la economía boliviana, ya con su propia empresa o asociándose con otras. Ésta es una gran transformación económica.

Yo creo que cuando se hacen estas observaciones se comete un error elemental, pues se sobredimensiona la importancia de la capitalización y sus objetivos básicos. Ésta es una de las mayores críticas que hacemos a la capitalización. Se sobrevendieron ciertos objetivos, lo que fue un error. El verdadero objetivo de la capitalización fue liberar al Estado de una carga financiera económica onerosa, atraer capitales y modernizar estas empresas en beneficio del usuario para que éste tuviera mejores servicios. Otra idea fue empezar a recibir impuestos y a partir de esos recursos generar un movimiento económico que anteriormente no había.

Evidentemente, el que mira con los anteojos de un color que es el color social va a afirmar que incluso la Comibol, claramente deficitaria, era necesaria y útil. Es lo mismo con las universidades, pues aunque son un gasto, algunos dicen que también son una inversión en términos políticos y sociales. Entonces con esa lógica el Estado debería mantener incluso empresas deficitarias mientras mantengan un sentido social. Pero ése no fue el objetivo de la capitalización; su objetivo fue liberar al Estado de esas deudas y empezar a cobrar impuestos. Y eso lo hizo muy bien, poniendo un sistema regulatorio que defendiera al usuario de las empresas. ¿Cómo vas a defender al usuario de una empresa estatal si tienes un Estado que es juez y parte? Es difícil ir a reclamar al Estado por cualquier cosa. Ahora, si hay una superintendencia tributaria, tengo alguna esperanza de que si me hacen algo mal, lo corrijan. Pero antes no teníamos esto y el sistema regulatorio pretende revertir este mal.

Pero lo que no se podía pedir es que la capitalización resolviera 500 años de atraso. Sánchez de Lozada debió vender la capitalización en forma menos electoralista, menos demagógica. Y, además, se tuvo mala suerte pues hubo dos crisis muy fuertes, la crisis asiática y la crisis argentina. Lo que no se considera es el efecto que tuvo la capitalización como escudo protector. Cuando se dieron esas crisis, el Banco Central tenía en sus arcas reservas como de mil o mil doscientos millones de dólares. Y ese fue un colchón suficiente como para atenuar los males de una economía tan pequeña como la boliviana. De hecho, Bolivia no sintió fuertemente esas crisis. La Argentina no corrió la misma suerte; no pudo mantener la estabilidad macroeconómica porque tenía una deuda muy grande, mientras que Bolivia tenía plata suficiente para poderse estabilizar. El Brasil, la Argentina o México tuvieron muchos más problemas que nosotros. Y la capitalización ayudó en eso. Fue, además, una señal muy importante para atraer la inversión extranjera, fundamentalmente en el área de hidrocarburos. Si bien no fue la capitalización la que descubrió las 52 TCF, sí se mostró como la señal correcta para seducir a empresas como Total, Petrobrás y Repsol, que coadyuvaron con este descubrimiento.

A propósito, se dice que el descubrimiento de las grandes reservas gasíferas de todas formas se hubiera dado sin la capitalización. ¿Cuán cierta es esa tesis?

Yo no estoy de acuerdo, porque lo que permitió descubrir las reservas fue la Ley de Hidrocarburos. Bajo su amparo se hicieron inversiones muy fuertes, entre 2.000 y 2.500 millones de dólares. Después, con las utilidades se fue amortizando esta gigantesca inversión, en tanto que esta norma permitió que se pague pocos impuestos y que recuperen su inversión lo más rápido posible. Éste fue un mecanismo eficiente para atraer mayor inversión.

Ahora, también quisiera hacerte notar (porque hay que ver toda la película) que en 1990 Jaime Paz Zamora hizo una nueva Ley de

El socio capitalizador compró la empresa con activos y pasivos, pero la administró tan bien que pudo pagar las deudas. Ésta es la gran diferencia. Mientras que antes el Estado tenía una deuda que no podía cubrir, los capitalizadores sí lo hicieron con las ganancias obtenidas.

El verdadero objetivo de la capitalización fue liberar al Estado de una carga financiera económica onerosa, atraer capitales y modernizar estas empresas en beneficio del usuario para que éste tuviera mejores servicios. Otra idea fue empezar a recibir impuestos y, a partir de estos recursos, generar un movimiento económico que anteriormente no existía.

Hidrocarburos, la 1194. Esa ley abrió la posibilidad de tener contratos de asociación, pero tuvo una vida muy corta. No dio los frutos esperados. Después de tres o cuatro años, excepto Petrobrás, que tenía un interés directo por el gasoducto, no hubo otras empresas que invirtieron bajo estas cláusulas. Mientras que cuando se lanza la Ley 1689 de 1996, inmediatamente vienen las principales empresas internacionales y en poco tiempo muestran sus frutos.

Pero, ¿por qué? ¿Cuáles eran los desincentivos de la ley de Jaime Paz?

El mayor desincentivo era que se trataba de un solo tipo de contrato: un contrato de operación y asociación. En ese contrato tú estabas en sociedad con YPF. Prácticamente hacías un servicio al Estado o bien tenías que compartir tus beneficios con él. Mientras que la Ley 1689 fue mucho más liberal, diciendo a las empresas: “ustedes encuentran petróleo y lo comercializan, descubren gas y lo comercializan, con la salvedad de que cumplan el contrato con el Brasil. Si descubren GLP, sepárenlo y ustedes lo comercializan”. Se fue mucho más allá y, obviamente, fue un dulce para las empresas. Considerando la mala fama que en cierto sentido tenía Bolivia en el mundo de los negocios internacionales, creo que la oferta que se hizo en torno a las empresas estratégicas fue un logro. Posibilitó atraer las inversiones, que fueron inversiones reales, certificadas y todo lo demás. Y lo llamativo fue que entró mucho más de lo que comprometieron las capitalizadas, pues lo que invirtieron fue casi el doble.

¿Nos das cifras?

Bueno, hay cifras que están en *10 años de capitalización* y en otros folletos, que espero encontrar rápidamente. Las tengo también en algunas presentaciones que hicimos.

Pero, a grandes rasgos ¿de qué cifras estamos hablando?

Estamos hablando de 2.700 millones de dólares de las capitalizadas, entre la inversión para capitalizar y las inversiones adicionales que hicieron, y otros 3.000 y pico millones que invirtieron las empresas al margen de la capitalización, atraídas por el buen clima para poder invertir. Estamos hablando de más de 5.000 millones de dólares.

Pero, ¿y los gastos onerosos en consultorías? Se dice que se gastaron cerca de 200 millones de dólares...

Bueno, hay un folleto que hizo el Delegado Presidencial que me antecedió sobre el costo de la capitalización. Si uno considera el monto de inversiones que llegó al país y el monto que se gastó para atraer esas inversiones, estamos hablando de un 3 por ciento del total, lo que en términos generales no está mal. Más bien el problema verdadero está en

Lo que permitió descubrir las reservas de gas fue la Ley de Hidrocarburos 1689. Bajo su amparo se hicieron inversiones muy fuertes, entre 2.000 y 2.500 millones de dólares. Con las utilidades se fue amortizando esta gigantesca inversión, en tanto que esta norma permitió pagar pocos impuestos y que las inversoras recuperen su inversión lo más rápido posible.

ver la calidad del trabajo que se hizo y en qué medida ese trabajo era necesario. La capitalización fue una medida muy compleja. Había problemas constitucionales que debían solucionarse, leyes integras que debían ser elaboradas, todo el sistema de pensiones, la estructura del Bonosol y demás. Todo esto no se hace de un día para otro. Se hace con equipos de abogados de primera calidad, e inclusive con asesoramiento internacional. Entonces, yo no podría decir si el costo es o no es elevado. Más bien habría que contrastarlo con la calidad del trabajo que se hizo y se requería. Ahora, yo te puedo asegurar, desde mi punto de vista técnico, que la Ley 1689 está muy bien hecha. Y no hablo desde el punto de vista ideológico, donde tenemos mil críticas. Yo he sido uno de los primeros en criticarla, sobre todo porque esta norma cumplió un ciclo y había que cambiarla. Pero si uno compara la 3058 con la 1689, es como comparar una cirugía hecha por el médico del pueblo con otra hecha por cirujanos de renombre. Eso, hablando técnicamente.

Otra pregunta se refiere a la filosofía que tenía la capitalización. Se pretendía tener recursos frescos a ser invertidos dinamizando nuestra economía, pero aquí gastamos estos recursos en letras del Tesoro General de la Nación y en el mismo Bonosol. ¿Invertimos bien?

Ésta es otra pregunta que requiere una aclaración. Como sabes, las AFP tienen y manejan dos fondos que son muy diferentes, uno es el Fondo de Capitalización Colectiva y el otro es el Fondo de Capitalización Individual. El primero se refiere a las acciones que han sido transferidas por el Estado para el pago del Bonosol. Representan en promedio un 47 por ciento de las acciones de las empresas capitalizadas. Pero lo que manejan las AFP no es dinero, sino que son acciones y utilidades. Y las utilidades que producen estas empresas no pueden destinarse a nada más que al pago del Bonosol. Otro problema es si alcanza o no, pero después vamos a hablar sobre eso. A su vez, el Fondo de Capitalización Individual maneja el dinero que ahorra cada trabajador, que va a su fondo individual, como dice su nombre, y que le servirá para tener una renta cuando se jubile. Este fondo está estrictamente controlado por la Superintendencia respectiva porque no se puede utilizar para cualquier cosa. Pero respecto a esto, lamentablemente, se ha dado un manejo poco responsable en los distintos gobiernos, los que, para subsanar el déficit fiscal, han obligado a las AFP a comprar letras del tesoro con tasas de rendimiento que eran muy altas. Y en eso favorecían, en cierto sentido, a los que aportan al Fondo de Capitalización Individual, pero distraían fondos que podían muy bien haber dinamizado la economía del país.

Las AFP no pueden especular con esos fondos. Tienen que invertirlos en negocios muy seguros. Y en ese aspecto han cumplido bastante bien. Han hecho buenas inversiones y con los bonos del tesoro no les ha ido mal. Creo que los rendimientos son interesantes para un país como Bolivia.

La ley de Jaime Paz contemplaba un solo tipo de contrato, lo que fue un desincentivo; la Ley 1689 fue mucho más liberal porque posibilitó atraer inversiones, que fueron inversiones reales, certificadas, etc. Y lo llamativo fue que las capitalizadas invirtieron casi el doble de lo comprometido.

Pero, ¿en qué han hecho inversiones?

Bueno, se han hecho inversiones a través de la Bolsa de Valores, aunque no es propiamente un tema de la capitalización sino de pensiones. Entonces, ¿dónde está el dinero que tenía que servir para reactivar el país? A mi criterio, está en los impuestos que han pagado las empresas. Vemos que las empresas del sector de hidrocarburos no han aportado mucho. De todas maneras, este dinero que vino de los impuestos y que representó un crecimiento objetivo en las áreas de hidrocarburos, telecomunicaciones o electricidad, llegó al TGN que, a su vez, empleó estos recursos en gasto corriente. Se cumplió con lo que se pretendía, que era precisamente evitar un mayor déficit fiscal. Fue un error pensar que se crearían muchos empleos. Una empresa busca únicamente ganancia, transferir dinero al exterior y pagar los impuestos que le correspondan. La debilidad no está en que ellas busquen estos propósitos, sino en no contar con un Estado que pueda evitar que las empresas privadas hagan lo que quieran. El control es clave. Sin controles fiscales las empresas públicas también son cualquier cosa. Y esto es muy importante. No es que automáticamente debamos creer que las empresas públicas serán mejores *per se*. Juan Antonio Morales, el actual Presidente del Banco Central de Bolivia, afirma que el problema no es entre empresas públicas y privadas, sino en tener las condiciones de fiscalización del entorno, además de otras de ayuda para que las empresas puedan desarrollarse bien.

Las capitalizadas invirtieron 2.700 millones de dólares entre la inversión para capitalizar y las inversiones adicionales que hicieron, y otros 3.000 millones y un poco más que invirtieron las empresas al margen de la capitalización, atraídas por el buen clima para invertir.

Es verdad. El Estado ha perdido la propiedad de las acciones de estas empresas. Dos cosas lo confirman: primero, la venta de las empresas ha significado la creación de empresas de sociedad anónima y no de empresas de sociedad mixta. Segundo, las acciones pertenecen a los potenciales bonosolistas y no al Estado. Esto ya está sacramentado con sentencia del Tribunal Constitucional. En todo caso, cabe un matiz: las acciones de los bonosolistas sólo sirven para hacer funcionar el fideicomiso de pago al Bonosol. Tengamos en cuenta que nadie tiene un certificado de propiedad sobre estas acciones. Nunca nos dieron un certificado de propiedad. Se trata, pues, de un patrimonio autónomo que tiene un solo objetivo: pagar el Bonosol. A medida que se incrementa el número de beneficiarios del Bonosol se empezarán a vender acciones. Por esta razón a veces se dice que la capitalización es una privatización a largo plazo, porque al final todo se va a vender o debería venderse hasta pagar al último bonosolista. El gran problema que ha tenido este fondo es que debía empezar a vender las acciones después de 10 ó 15 años. Sin embargo, ya el segundo año tuvo que vender un porcentaje de ellas porque no hubo la suficiente rentabilidad como para pagar este beneficio. Se paga más de 100 millones, cifra que se irá incrementando, pero las utilidades nunca pasan de los 50 millones. Por eso creo que Banzer adoptó una decisión correcta al determinar que el Bonosol se pague de acuerdo a los dividendos obtenidos. Esto eliminó el aspecto político del Bonosol, porque fijar un monto de 1.800 bolivianos es insensato. No se debería pagar a los accionistas más dinero de lo que

dan los dividendos. Pero como prima la demagogia, lo que se hizo de modo irresponsable fue obligar a las AFP a prestarse plata del Fondo de Capitalización Individual a cambio de acciones. Es decir, se hipotecaron las acciones.

Y ahora se habla de desestructurar el sistema regulatorio... ¿qué opinas?

El sistema regulatorio, en realidad, tiene que ver con la pérdida de protagonismo del Estado en la economía. Tú dejas que las empresas privadas se hagan cargo de la economía pero pones buenas reglas para controlarlas. Y ésta es una tarea del Parlamento. La Superintendencia sólo hace cumplir las reglas aprobadas por aquél.

Ahora bien, todo el mundo coincide en que las superintendencias se han multiplicado como hongos y no todas están a la altura del desafío. Algunas realmente no tienen nada que hacer y otras tienen demasiado que hacer, como las superintendencias de Bancos, de Pensiones o de Hidrocarburos. Éstas son realmente fundamentales. Y yo he visto que en muchas ocasiones han actuado muy bien. Todo depende de las personas que las dirijan y de la autoridad que tenían para poder intervenir. Un problema del sistema regulatorio es que se mantiene con el presupuesto que se obtiene del dinero con el que pagan las mismas empresas. Bueno, en realidad no es una gran cosa, pero psicológicamente las hace dependientes de esas empresas. Hay superintendencias ricas, como la Superintendencia de Bancos o la de Hidrocarburos, pero otras son muy pobres, como la Forestal o la de Servicio Civil. Hay superintendencias que tienen un sistema legal que las ampara como las dos ricas antes mencionadas, mientras que otras no tienen ni siquiera una ley con la cual trabajar, como es el caso de la Superintendencia de Transportes. Hay, pues, marcadas diferencias y no se las puede poner a todas en una bolsa. En otros casos hay duplicación de funciones. Es el caso de la Superintendencia de Hidrocarburos, pues el ministerio del ramo, que cumplía una variada gama de funciones, no se resignó a perderlas; quiso mantener cierta influencia sobre la superintendencia, mientras que YPFB también cumplía funciones de una manera casi autónoma. De ese modo, a veces se pisaban los pies entre las tres instituciones.

Aquí se debe separar una vez más la parte ideológica de la parte de resultados concretos: ¿tenía que hacerse la capitalización? Si estaba bien capitalizar, si era mejor privatizar o si debimos mantener las empresas a cargo del Estado. Éste es un debate ideológico en el que no quiero entrar. Este debate ideológico se resuelve en una elección presentando razones y programas, pero una vez que tú aplicas una medida recién puedes entrar a analizar críticamente cómo se hizo. Entonces, el problema no está en preguntarse cómo lo haría si volviese atrás, sino en reflexionar sobre los ajustes que requieren hoy en día las medidas tomadas.

El dinero que vino de los impuestos en las áreas de hidrocarburos, telecomunicaciones o electricidad llegó al TGN que, a su vez, empleó estos recursos en gasto corriente, y se cumplió con lo que se pretendía, que era precisamente evitar un mayor déficit fiscal.

Pero ahora, aun si quisiéramos una mayor participación del Estado, hay que reconocer que las acciones no son de su propiedad, son acciones de todos los bolivianos.

El Estado ha perdido la propiedad de las acciones de las empresas capitalizadas. Dos cosas lo confirman: la venta de las empresas ha significado la creación de empresas de sociedad anónima y no de empresas de sociedad mixta, y las acciones pertenecen a los potenciales bonosolistas y no al Estado.

En ese sentido, se han hecho ajustes. Por ejemplo, en el tema de hidrocarburos sabíamos que Yacimientos no podía seguir siendo un fantasma. Debía constituirse en una empresa sólida. YPFB tenía que jugar un rol y a eso apuntamos con el Referéndum, cuyo resultado inmediato debió ser una ley que refunde Yacimientos. Ahora, otra cosa es que con la ley finalmente aprobada no se haya expresado bien nuestra filosofía. Nosotros queríamos un Yacimientos mucho más moderno. Me temo que estamos volviendo al viejo Yacimientos descuartizado en varios departamentos y con esa estructura centralizada y excesivamente estatista. No creo que funcione. Además, faltaron una serie de normas que ayudaran a la parte jurídica. En la Delegación dividimos en un par de grupos las críticas a la capitalización y la necesidad de emprender mejoras. El primero de ellos hace referencia a la parte jurídica, donde hubo ciertos vacíos que fueron aprovechados por algunas empresas. El segundo se refiere a que se ha dado demasiado poder a las AFP. Cuando se dice que las superintendencias o el Estado no hicieron nada para fiscalizar a las capitalizadas, uno se olvida que todo el poder estaba en manos de las AFP, que eran las únicas con potestad de nombrar a los directores que, a su vez, debían fiscalizar.

En este escenario el Estado no tenía ninguna carga pero tampoco tenía derecho alguno. Sólo podía legislar. Pero la parte más interesante es sobre cómo estos directores podían haber influido en un mejor manejo con mayor beneficio para el país. En mi criterio, este aspecto se podía resolver haciendo que estos directores fueran nombrados de manera institucionalizada y no por las AFP, las cuales, además de tener tanto poder, no asumen muchas responsabilidades. No arriesgan nada y encima cobran una buena comisión, de dos millones de dólares al año, sólo para pagar el Bonosol y nombrar a los directores. Nombrar los directores es un factor de poder, porque si yo te mando al directorio de ENTEL, tú ya te conviertes en un incondicional mío, si es que no eres ya de mi grupo. Es decir, la cosa funciona como en cualquier partido político que acomoda a su gente y le exige lealtad. Nuestra propuesta apuntaba a que los directores fueran nombrados de manera institucional y que hubiera una especie de colegio de directores y síndicos de las empresas. Y el Estado, igual que en Francia, debería formar a sus propios representantes para que estén día y noche velando por nuestros intereses. Los preparan para que asuman ese rol.

El Fondo de Capitalización Colectiva es un patrimonio autónomo que tiene un solo objetivo: pagar el Bonosol. Este fondo debía empezar a vender las acciones después de 10 ó 15 años. Sin embargo, ya el segundo año tuvo que vender un porcentaje de éstas porque no existió la suficiente rentabilidad como para pagar el Bonosol. Se paga más de 100 millones, pero las utilidades nunca pasan de los 50 millones.

El control también estaría dirigido a que las empresas capitalizadas realicen funciones sociales. No es lo mismo para una empresa trabajar en un ambiente de primer mundo, donde cumples las reglas, pagas los impuestos y todo mundo te deja en paz. En un país con tanta pobreza los campos petroleros son oasis en el Chaco, en medio de la miseria. Tienes un hotel de cinco estrellas y alrededor la gente se muere de hambre. De ahí ha venido una conciencia en las mismas empresas de asumir una función social. Nosotros la llamamos "licencia social" y a la otra la llamamos "licencia operativa". Para operar, tú necesitas una licencia operativa del

Estado, pero el Estado te puede dar una licencia social que es muy importante hoy día porque te abre el acceso a créditos internacionales. Bueno, la idea era unir esfuerzos, y en lugar de que la empresa hiciera a su regalado gusto una escuelita, pintara una calle o adornara un parquecito, fuera el Estado, en su versión local y regional, el que fijara las prioridades. En el Chaco, por ejemplo, se negoció con las capitalizadas en base a la demanda de la población de tener agua. Como las empresas tenían medios de transporte y equipos de perforación, entonces podían dotarla de la tan ansiada agua. Se promovieron cosas que permitieran mejorar la calidad de vida y no simplemente dar limosnas. Esto fue lo que menos entendieron los críticos de la Delegación de la Capitalización.

¿Qué dijeron los críticos?

Que era una limosna, empezando por García Linera, que parece que no entendió nuestros objetivos. No sé si leyó el folleto que publicamos pero no captó lo positivo de esta medida, que le sacaba un excedente a estas empresas que normalmente se lo hubieran llevado afuera o lo hubieran desperdiciado en obras de beneficencia.

Veo que es imprescindible llevar adelante al menos dos cambios referidos al fortalecimiento de YPFB y a quitar tanto protagonismo a las AFP. Pero, y estas corrientes nacionalizadoras, ¿qué lugar ocupan en este esfuerzo por mejorar las cosas?

Hay algo fundamental: la capitalización se hizo con 100 candados legales. No es cuestión de revertirla así nomás, como muchos piensan. No estamos hablando de sociedades anónimas mixtas sino de empresas privadas que pueden demandarnos. Y también están los bonosolistas. Yo como bonosolista digo: ¿quién me va a pagar el Bonosol? Se trata de una conquista social y no se puede revertir de un plumazo. Ahora, es posible que teniendo mayoría en el Parlamento se puedan hacer cosas. Puede ser, inclusive, que el Estado se haga cargo de una renta vitalicia para todos los mayores de 65 años que estén en condiciones de desventaja. Esta sería una notable reforma. ¿Para qué pagar dos veces una renta de vejez? Hay quienes tienen rentas de mil, dos mil o tres mil bolivianos todos los meses y después reciben una vez al año 1.800 bolivianos. ¿A título de qué? No tienen por qué recibir este dinero señores acomodados cuando hay gente que realmente necesita recibirlo porque sencillamente no tiene otro ingreso. Nuestra propuesta era bien clara: dejar de pagar el Bonosol a la gente que ya tenga una renta. En suma, son variados ajustes los que debemos hacer.

Nos has mencionado aspectos positivos, pero respecto a las utilidades, que es el tema central, la cosa no parece ser tan auspiciosa. Se menciona, por ejemplo, que YPFB recibía más recursos antes de ser capitalizada. La capitalización la habría hecho menos rentable. ¿Es verdad?

El sistema regulatorio tiene que ver con la pérdida de protagonismo del Estado en la economía. Tú dejas que las empresas privadas se hagan cargo de la economía pero pones buenas reglas para controlarlas. Y ésta es una tarea del Parlamento. La superintendencia sólo hace cumplir las reglas, no las aprueba.

El sistema regulatorio se mantiene con el presupuesto que se obtiene del dinero que pagan las mismas empresas. En realidad no es una gran cosa, pero psicológicamente las hace dependientes de esas empresas.

Asumo que te refieres al Estado más que a YPFB. Bueno, eso no es cierto. El aporte que daba Yacimientos era un aporte de impuestos directos e indirectos a costa de descapitalizarse, y realmente se descapitalizó. Fue inferior al que se aportó después de la capitalización. El total de recaudaciones del 91 al 96 fue en promedio de 396 millones de dólares, mientras que del 97 al 2002 fue de 434 millones. En todo caso, lo que se recaudaba antes servía para mantener en vida al Estado. El D.S. 21060 no hubiese tenido posibilidad de implementarse sin los dólares transferidos desde YPFB hacia el Estado. Se optó por dar sostén al Estado pero no a YPFB y, consecuentemente, éste quedó sin plata para invertir. Un año antes de la capitalización recibió 68 millones de dólares para invertir, pero quemó este dinero: sólo encontró pozos secos. Los que dicen que Yacimientos hubiera crecido si no hubiera transferido sus recursos al Estado se equivocan. Hubiéramos quemado estos recursos entre pozos secos y mal manejo.

¿Nos puedes hacer una evaluación final de las capitalizadas?

Bueno, entonces empecemos por la peor, el Lloyd Aéreo Boliviano. El proceso de capitalización de esta empresa está plagado de irregularidades. Vino una empresa que no tenía buenas referencias; además, fue una sola empresa la que se presentó. Entonces, tuvieron que cambiar la ley para que se aceptara sólo a esa empresa. En los otros casos se exigió que cada socio ponga el dinero de las acciones compradas en un banco. A ésta le aceptaron papeles bastando su promesa de que iba a pagar. Lo que finalmente no se dio transparentemente. Más bien la VASP se dedicó a sacar dinero del Lloyd. Aparentemente, el servicio mejoró en parte, pero como proceso fue un gran fracaso. Cuando la capitalizaron, la empresa LAB valía dos millones de dólares, según entendidos, pero en los libros de la capitalización se infló el precio hasta 48 millones de dólares. Y nominalmente la VASP pagó 48 millones, pero en realidad nunca puso este dinero. Además, tenían que alquilar un par de naves. Sin embargo, dijeron que no valía la pena, que no había suficiente tráfico, que no era el modelo adecuado, y empezaron a hacer lo que quisieron. Si hoy se obligara al LAB a presentar sus balances, esta empresa tendría que cerrarse pues tiene un patrimonio negativo. Y en previsión de que pueda ser intervenida, están pasando cosas muy raras. Es definitivamente la peor empresa.

Hay superintendencias ricas, pero otras son muy pobres. Hay superintendencias que tienen un sistema legal que las ampara, mientras que otras no tienen ni siquiera una ley con la que trabajar, y en otros casos hay duplicación de roles.

Yo creo que los demás casos de capitalización muestran ejemplos positivos. Algunos más y algunos menos. El caso de las empresas y las generadoras eléctricas es un excelente ejemplo. Ya tenían solidez antes de la capitalización. Fue un programa especial del Banco Mundial el que hizo a ENDE una de las empresas más transparentes y sólidas del país. Cuando capitalizaron ENDE, se mantuvo esta cultura y la empresa funcionó bastante bien. El caso de ENTEL ni que decir, hemos visto el salto tecnológico y de calidad.

¿Pero tienes algunos datos? Me dices que ha mejorado, pero ¿en qué ha mejorado?

Los datos están expuestos en la memoria del seminario de evaluación que organizó la Delegación, publicada en forma de libro. En el caso de las empresas eléctricas, se mejoró la eficiencia, la capacidad de generación, sin consecuencias significativas sobre las tarifas. Se llegó al área rural con notable eficiencia.

Pero hay un 36 por ciento de bolivianos que no tiene luz.

Antes había un 50 por ciento de gente que no la tenía. En todo caso, en el tema de las empresas capitalizadas hablamos de generadoras de electricidad, no de las distribuidoras. Las distribuidoras se privatizaron. Pero, de todos modos, la cosa no es fácil ni tan obvia como parece. No es tan sencillo dotar de energía eléctrica a poblaciones rurales, y menos aún si son poblaciones dispersas. Incluso se puede pensar que talvez no convenga llevarles energía eléctrica todavía porque no hay un consumo dilatado. El gran problema del campo no es solamente llegar, sino mantener lo logrado. Es decir, no sólo haces una inversión para llegar a las comunidades con energía; después tienes que cobrar, crear una tarifa básica y, sobre todo, una cultura de pago. Yo personalmente soy contrario a las tarifas sociales en el caso de la electricidad porque no crean una cultura de consumo energético para mejorar la calidad de vida o la producción. Si tú acostumbras al campesino a que consuma poco para que pague lo mínimo, él simplemente enciende el foco cuando anochece y lo apaga cuando se duerme. No hace nada más, no tiene una ducha o una estufa. Pero si tú le ofreces un incentivo por el cual, pagando lo que antes pagaba, puede consumir tres veces más, entonces la cosa cambia. Bolivia es el último país en consumo eléctrico en América Latina. Consumimos la mitad de lo que consume Ecuador o el Paraguay. Eso no puede ser. El desarrollo de un pueblo se mide de acuerdo a indicadores; uno de los indicadores más claros es, precisamente, el consumo de energía.

Pero siguiendo con las generadoras de energía eléctrica, creo que haber convertido a ENDE en tres empresas —Corani, Guaracachi y Valle Hermoso— fue un error porque tres generadoras son muchas para un mercado tan pequeño como el nuestro. Por eso están tratando de abrirse hacia fuera. Tienen que exportar energía eléctrica. Bolivia produce más de lo que consume. Tiene excedentes muy visibles. Las termoeléctricas, por ejemplo, trabajan a media capacidad.

Tenemos tres generadoras, producimos más de lo que consumimos y, sin embargo, el 36 por ciento de los bolivianos todavía no tiene energía...

Porque tú tienes que pagar los costos para eso. Si llevas energía a una población muy lejana, tienes que hacer una inversión que debe ser recuperada. Tienes que pensar como una empresa.

YPFB debía constituirse en una empresa sólida que tenía que jugar un rol, y a eso fue a lo que apuntamos con el Referéndum, cuyo resultado inmediato debió ser una ley que refunde Yacimientos, pero me temo que estamos volviendo al viejo Yacimientos descuartizado en varios departamentos y con esa estructura centralizada y excesivamente estatista.

Pero es imprescindible un rol más activo del Estado...

No digo que todavía no se esté haciendo eso. Hay préstamos blandos dirigidos a ese fin. Pero es complicado llegar a una población que está distribuida sobre un territorio muy grande. Tenemos un territorio de un millón de kilómetros cuadrados. Empiezas a electrificar normalmente alrededor de las ciudades, te vas expandiendo sobre los pueblos al borde de la carretera, pero salirte de este marco, irte hacia la cordillera o hacia la frontera con Chile o hacia el trópico, es difícil. Se hace, pero requiere su tiempo. Y, sobre todo, no es ningún negocio, por eso se maneja este problema a través de cooperativas rurales o sistemas alternativos. Durante el gobierno de Carlos Mesa se pensó, por ejemplo, instalar minicentrales de gas para poder llevar el gas comprimido que te permita dar energía eléctrica a un grupo de comunidades. Esa sería una solución más barata que la de tender una línea. Pero, de todos modos, ése no es problema de las generadoras, es un problema del Estado, que tiene que ver con temas de calidad de vida.

El DS 21060 no hubiese tenido posibilidad de implementarse sin los dólares transferidos desde YPFB hacia el Estado. Se optó por dar sostén al Estado pero no a YPFB y, consecuentemente, éste se quedó sin plata para invertir. Los que dicen que Yacimientos hubiera crecido si no hubiera transferido al Estado sus recursos, se equivocan. Hubiéramos quemado estos recursos entre pozos secos y mal manejo.

¿Y las empresas ferroviarias?

Bueno, entre ellas hay diferencias. La de la Red Andina ha sufrido mucho cuando hubo la baja en los precios de los minerales. Previamente las ferroviarias tenían cierto lucro. Tiene que quedar bien claro que no viven del transporte de pasajeros; viven del transporte de carga. Y es la carga desde el altiplano la que ha sufrido mucho por la caída del precio de los minerales en la década pasada. Ahora está resurgiendo un poquito. Lo que Andina hizo después fue seguir la política lógica que ya tenía ENFE, cortando las líneas que no eran rentables económicamente. Se cortó el tren de La Paz a El Alto. No tiene sentido mantener esta línea cuando hay minibuses que salen cada cinco minutos. Tampoco lo tiene un tren diario a Uyuni desde La Paz, que tarda cinco horas sólo para llegar a Oruro, cuando cada media hora sale un bus que va hasta Oruro en sólo tres horas, y de ahí puedes viajar por tren a Uyuni.

Es diferente el caso de la Red Oriental. Ahí el comercio de la soya ha aumentado notablemente, haciendo crecer a esa empresa que, sin duda, es exitosa.

O sea que no es la ineptitud de los capitalizadores chilenos, sino más bien que el mercado no da para más.

El mercado no da para más y, además, tiene sus propias particularidades. Hay gente que me ha reprochado en un simposio preguntándome cómo se puede decir que el ferrocarril ha mejorado cuando no es así. Bueno, basta con viajar. Yo he viajado a Uyuni con ENFE y también con Andina. Discúlpame pero uno era el cuarto mundo (ENFE) y el otro era primer mundo. Y, además, hay elementos que no se entienden.

No se quiere entender que ciertas cosas sencillamente no funcionan. Ir de Sucre a Potosí en tren es absurdo. Para un turista talvez sea bonito, pero cualquiera prefiere tomar un taxi que tarda una hora y media. Si lo hago en tren, tengo que esperar que salga y que no le pase nada por el camino. Si le pasa algo a mi taxi, bueno, pues tomo otro y ya. Entonces hay que entender cómo funciona el mercado.

¿Y las petroleras?

Las petroleras capitalizadas representan actualmente un 25 por ciento del mercado petrolero. No tienen necesariamente el liderazgo.

Y la pregunta de rigor: ¿hubiéramos llegado a 53 TCF si no hubieran traído mayor inversión?

No, y las inversiones han venido porque ha habido una Ley de Hidrocarburos. Si hubiese seguido YPF, posiblemente más de uno hubiera desconfiado. YPF no podía ser juez y parte, sólo podía firmar los contratos con las empresas inversoras. Ésa es un poco la parte oscura de la Ley 3058. YPF vuelve a ser la contraparte estatal para las empresas, pero al mismo tiempo puede hacer sus propias operaciones y tomar sus propias decisiones. Te doy un ejemplo de problemas que surgen de la Ley 3058. Supongamos que YPF mande directores a Chaco y a Andina para ver con cuál de ellas se puede llevar adelante un proyecto, y entonces surge la interrogante: ¿a quién va a apoyar?, ¿a Chaco o a Andina? O, en otro escenario más discutible, los directores de YPF podrían recomendar hacer todo desde Yacimientos prescindiendo de ambas empresas después de haberse enterado de cuáles son sus planes. Hay pues un evidente conflicto de intereses. Por eso se propuso separar a Yacimientos en dos. Una parte encargada de la operación y otra de los contratos con las empresas.

Antes había un 50 por ciento de gente que no tenía energía eléctrica; hoy el 36 por ciento no la tiene. El problema no sólo es hacer una inversión para llegar con energía a comunidades dispersas, sino mantener lo logrado. Después tienes que cobrar, crear una tarifa básica y, sobre todo, una cultura de pago.

Creo que eso no es malo. El Estado debe tener mayor potestad. Hasta ahora la tuvo sólo en dosis menores...

Sí, pero cuidando que no haya conflictos de interés tan obvios.

Y concluyo con esto: ¿la capitalización va a cambiar de cara a la Asamblea Constituyente?

He ahí un problema. Yo creo que no se necesita de la Asamblea Constituyente, pues este gobierno puede hacer cambios fuertes a la capitalización sin que sean objetados constitucionalmente. Pero el problema es extremadamente complejo porque el gobierno de Sánchez de Lozada amarró muy bien la capitalización. Se pueden dar cambios en todos los ámbitos a través de buenas leyes, pero teniendo en cuenta que el enemigo no es la capitalización. Pensar así es un error. No se trata de matar la capitalización sino de sacar el mayor provecho de la situación en que se

Creo que no se necesita de la Asamblea Constituyente para hacer cambios fuertes a la capitalización sin que sean objetados constitucionalmente. No se trata de matar la capitalización, sino de sacar el mayor provecho de la situación en que se encuentran las empresas capitalizadas.

encuentran las empresas capitalizadas. Debemos pensar en cómo se puede hacer ajustes sobre lo que existe, pero no simplemente para borrar la palabra capitalización. Pregunta si no a los argentinos, que no tienen nada al haber privatizado todo, nada que revertir. Nosotros estamos discutiendo sobre una base de mil millones de dólares.

¿Por qué? ¿Acaso no eran 1.600 millones de dólares? Y las acciones de YPFB son de 600 millones, ¿no?

Porque ya ha bajado el valor de muchas de ellas. ENTEL sin duda ha bajado 200 millones en la parte nuestra porque se ha reducido el patrimonio y se ha destinado ese dinero para pagar el Bonosol. La idea es que ese dinero, que no es del Estado, no se vaya diluyendo de a poco.

Esperemos, en todo caso, que cualquier solución, no llegue a la confiscación o al atropello.

Francesco, te agradezco mucho este tiempo.

¿Existe economía de mercado en Bolivia?

Una conversación con José Carlos Campero N.*

Comencemos preguntando sobre la economía del país en general: ¿Por qué no crecemos como otros países en la región y en el mundo?, ¿cómo ha sido, en ese sentido, el crecimiento en el marco del llamado modelo neoliberal?

Bolivia ha tenido históricamente un crecimiento volátil. El crecimiento no ha sido sostenido, y más bien la tendencia histórica de la volatilidad de las tasas de crecimiento del producto ha sido decreciente. En los últimos 18 años, Bolivia ha crecido a una tasa promedio del 3,5 por ciento que, restada de la tasa de crecimiento poblacional intercensal, nos deja un neto de 0,5 por ciento, no adecuada para sostener ningún proceso de reforma social, política o económica. El quiebre político y social que vivimos en la actualidad se debe a un sobredimensionamiento en el desarrollo de la ciudadanía política respecto de la económica.

Pero no basta con certificar que el crecimiento ha sido pequeño. Debemos saber por qué ha sido así...

Esta situación puede explicarse, en parte, al verificar que el sostén del crecimiento en Bolivia se origina en el sector de servicios en mayor proporción que en el sector productivo. Los agentes privados responden a esos incentivos y orientan la mayor parte de todas las fuentes de recursos

En los últimos 18 años, Bolivia ha crecido a una tasa promedio del 3,5 por ciento que, restada de la tasa de crecimiento poblacional intercensal, nos deja un neto de 0,5 por ciento, no adecuada para sostener ningún proceso de reforma social, política o económica.

* Es economista de la Universidad Católica Boliviana, tiene una Maestría en Gestión y Políticas Públicas de Maestrías para el Desarrollo (MpD) de la UCB y es candidato doctoral en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario Ortega y Gasset asociado a la Universidad Complutense de Madrid. Se ha desempeñado como funcionario público, asesor y consultor en distintas reparticiones: el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Desarrollo Económico, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y el Ministerio de la Presidencia. Ha sido secretario técnico del Consejo Nacional de Política Económica (CONAPE), viceministro de Coordinación Gubernamental, director general de Planificación y coordinador del Área de Presupuesto de Gobierno Central. Ha sido profesor de las MpD, de la Carrera de Economía de la UCB, de los Programas de Maestrías de la Universidad Andina Simón Bolívar y Capacitador en Liderazgo, Negociaciones y Gerencia Pública para varias entidades públicas, privadas y no gubernamentales. Es consultor internacional y presidente de la Empresa Consultora y Gerenciadora Beta Gamma S.A., y director de la Fundación Federico Demmer.

El bajo crecimiento económico se debe, en parte, a que el sostén del crecimiento en Bolivia se origina en el sector de servicios en mayor proporción que en el sector productivo.

financieros y no financieros al sector de servicios (inversión privada, IED, financiamiento bancario y no bancario, inversión pública, subsidios, entre otros), en detrimento del sector productivo.

Esta realidad establece una barrera estructural de crecimiento, pues el sector de servicios tiene que ver, en su mayoría, con bienes no transables y, por lo tanto, estos dependen para su crecimiento y desarrollo de la demanda interna. En este acápite Bolivia, con sus nueve millones de habitantes, tiene una demanda interna muy pequeña en actores económicos consumistas y, por tanto, volumen de consumo. Asimismo, el sector de servicios tiene como otra de sus características el ser intensivo en capital más que en mano de obra, aspecto que determina que la creación de empleo en este sector sea extremadamente cara. Finalmente, el sector de servicios (agua, electricidad, telecomunicaciones, entre otros) se encuentra actualmente en el país bajo un fuerte cuestionamiento social a raíz de aspectos asociados a sus precios (indexaciones al dólar) y a la universalidad en su acceso. Bolivia ha tenido dos experiencias de cuasi nacionalización de servicios vinculados al agua potable, lo que nos hace pensar que no será posible generar importantes incrementos en los precios de los servicios (públicos) y, por lo tanto, tampoco se podrán generar importantes procesos de densificación de las actuales redes para mejorar el acceso.

Estas características asociadas con el sector de servicios ciertamente ejemplifican la imposibilidad de incrementos sustanciales en el crecimiento del producto si es que no cambiamos nuestra realidad.

Este cambio necesario debe estar guiado por una reconversión productiva no enfrentada hasta el momento por ningún gobierno en las últimas dos décadas; es decir que la economía del país debe dirigirse al desarrollo intensivo de la manufactura de productos con valor agregado con destino a mercados de exportación, sin que esto suponga obviar al mercado interno. Las características de la manufactura son contrarias a las de los servicios, pues son intensivas en mano de obra, enfrentan una demanda infinita asociada a los mercados mundiales y su producción no se encuentra cuestionada socialmente; por el contrario, existen los acuerdos y preferencias comerciales que generan incentivos para el crecimiento de este sector.

Podemos afirmar, entonces, como está de moda ahora, que este modelo de desarrollo económico ha sido negativo para el país. En ese sentido, ¿el modelo del Estado del 52 fue un mejor modelo económico? Y, por otra parte, ¿podemos hablar de ganadores y perdedores claramente identificables en este escenario neoliberal que hemos vivido?

No creo que haya un modelo mejor que otro. Los modelos o paradigmas se deben a los cambios del entorno y a las características en que son implementados en una sociedad. Por ejemplo, del 52 al 85, el modelo elegido se debió al entorno internacional y, a partir de los 80, las reformas

La economía del país debe dirigirse al desarrollo intensivo de la manufactura de productos con valor agregado con destino a mercados de exportación, sin que esto suponga obviar al mercado interno.

de primera y segunda generación las hemos abordado tarde, con respecto a la media internacional. No creo que haya sido mejor o peor. Pero sí creo, volviendo a tu pregunta, que hubo diferentes ganadores, sin que esto suponga discriminarlos o identificarlos a características étnicas, sociales u otras. A partir del 52, con el modelo estatista de desarrollo, se buscó forzosamente generar una burguesía nacional a la cual se entregó todas las facilidades para desarrollarse. Al asociarlo con el reto de la vertebración al oriente, se generó también otro tipo de ganadores.

A partir de finales de la década de los ochenta, cuando ingresamos a un proceso de reforma liberal de mercado, donde la mano invisible regulaba el proceso, ahí son los actores económicos quienes asumen la responsabilidad y el destino en sus propias manos para generar desarrollo para el país y para ellos mismos. Sin embargo, los gobiernos de antes y de ahora siempre han intervenido en la economía con mayor o menor peso, generando incentivos y subsidios a ciertas actividades económicas y a ciertos sectores empresariales focalizados.

En ambos modelos hubo ganadores y perdedores, y creo que en ambos hubo siempre la necesidad de ser emprendedor para aprovechar los incentivos estatales y de mercado. Sin embargo, debe dejarse constancia de sesgos y actitudes gubernamentales poco transparentes en la aplicación de ambos modelos que impidieron el acceso a mayores posibilidades para la generación de mayor número de ganadores.

Ahora bien, tampoco hay que deslegitimar todo. Hubo personas con olfato que asumieron el riesgo para crear desarrollo con los subsidios del Estado. Si miras a Santa Cruz, los dueños de las grandes empresas no son cruceños; son collas o, en todo caso, son extranjeros que han llegado a este país con una mano adelante y otra atrás, pero con la capacidad de ser emprendedores y hacerse de dinero, como finalmente lo han hecho. Hay poco cruceño originario que haya hecho dinero de esta forma.

La economía de mercado no es la que ha generado distorsiones y exclusiones económicas en el país; las ha generado la política de mercado, que desde los gobiernos sesgó la aplicación de la primera.

¿Pero fue una economía para bonanza de aquellos sectores sociales llamados blancos, u otros actores, digamos mestizos o indígenas, también se beneficiaron?

Sí que hubo poblaciones mestizas e indígenas que sacaron provecho de las circunstancias imperantes; son los que Carlos Toranzo denomina burguesía chola. Teóricos como Víctor Paz generaron políticas públicas que fueron aplicadas a la perfección por los agentes económicos de la Uyustus, de la Eloy Salmón, de la Cancha de Cochabamba, de las Siete Calles en Santa Cruz. Ellos entendieron el modelo y apostaron por invertir en el país, amparados en la economía informal y en el sector de los servicios. Ellos entendieron que Bolivia es un país con esas características y únicamente

La economía de mercado no es la que ha generado distorsiones y exclusiones económicas en el país; las ha generado la política de mercado, que desde los gobiernos sesgó la aplicación de aquella.

En el modelo estatista y en el liberal hubo ganadores y perdedores y en ambos hubo siempre la necesidad de ser emprendedor para aprovechar los incentivos estatales y de mercado. Sin embargo, algunas actitudes gubernamentales fueron poco transparentes en la aplicación de ambos modelos, impidiendo el acceso a mayores posibilidades para la generación de un mayor número de ganadores.

En Bolivia, la economía informal es amorfa pues cada vez toma diferentes características o formas de acuerdo a las necesidades coyunturales. Esta es la principal barrera para contar con información estadística que nos informe sobre su magnitud, lo que no nos permite compararla con otras para determinar cuál es la que tiene mayor peso relativo.

las aplicaron de forma eficaz para elevar sus niveles de productividad en lo que hacen; usaron las ventajas de su entorno. Son sectores que movilizan montos de dinero similares a los del mercado formal y que, además, están mejor articulados a las dinámicas económicas internacionales.

Es realmente importante lo que dices, pues se tiene la concepción no errada pero seguramente limitada de pensar que sólo la burguesía agroindustrial del oriente es rica cuando en realidad no es así. Haciendo cálculos rápidos sobre nuestro PIB, más del 10 por ciento de éste proviene del comercio y otro porcentaje similar proviene del transporte. Y sabemos quiénes manejan ambos sectores. Es decir, casi dos mil millones de dólares que quedan en manos de esta burguesía chola, como la llama Toranzo.

Así es, pero ya lo iremos viendo con más detalle en el análisis departamental. Por de pronto quiero enfatizar la idea de que esta economía informal goza de similares ventajas respecto a la formal. Por ejemplo, si hablamos de Oruro y Cochabamba, son departamentos eminentemente exportadores de manufacturas textiles desde una economía informal. Exportan y están asociados a empresas peruanas para exportar a Estados Unidos, al ATPDEA. Incluso los organismos internacionales están financiando la economía informal. Yo sostengo que todo lo que tiene la economía formal como nexos o servicios a la producción, lo tiene también la economía informal. Por ejemplo, acceden a crédito del sector formal, como Bancosol o PRODEM, a asistencia técnica a través de programas de la cooperación internacional, y podríamos seguir así.

En Bolivia, la economía informal es amorfa pues cada vez toma diferentes características o formas de acuerdo a las necesidades coyunturales. Ésta es la principal barrera para contar con información estadística que realmente nos informe sobre su magnitud, lo que no nos permite compararla con la agroindustria cruceña o con otra para determinar cuál es la que tiene mayor peso relativo.

Pero entremos de lleno al análisis de las economías regionales existentes. Se argumenta de manera casi mecánica por estos parajes andinos que el modelo de economía neoliberal ha beneficiado fundamentalmente a Santa Cruz. ¿Qué opinas?, ¿qué regiones han ganado y/o perdido más o menos con la aplicación de medidas de mercado?

En el denominado “eje de desarrollo”, conformado por La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, es donde se concentra la máxima capacidad productiva nacional. El PIB agregado de estos tres departamentos supone el 77,14 por ciento del total del PIB nacional.

Es un tema que hay que tratar con pinzas. Ni La Paz, Cochabamba o Santa Cruz son los departamentos cuyos productos tienen mayor crecimiento en los últimos 18 años, aunque sí son los más importantes en la incidencia de sus economías en el PIB nacional. Los departamentos más dinámicos en su crecimiento en el periodo 1988-2003 son Tarija, con un promedio del 6,44 por ciento, Pando con 5,69 por ciento, Santa Cruz con el 4,82 por ciento y Oruro, con el 4,05 por ciento.

Pero si tenemos que decir qué departamentos inciden más en el crecimiento del PIB nacional, la cosa cambia. Los que más inciden en el

promedio del país en el periodo 1988-2003 son Santa Cruz con un 1,5, La Paz con un 0,63 y Cochabamba con un 0,57. Éste es el aporte, en términos de crecimiento del PIB, de cada departamento.

Esta evidencia nos muestra la verdadera existencia del denominado “eje de desarrollo”, conformado por los tres departamentos antes mencionados, donde se concentra la máxima capacidad productiva nacional. El PIB agregado de los tres departamentos supone el 77,14 por ciento del total del PIB nacional.

Pero ¿cuál es el crecimiento neto de cada departamento? Pregunto esto pues nuevamente existe el mito de que Santa Cruz se lleva todo. Sin embargo, si bien es el departamento que más riqueza genera, también es el departamento que más gente atrae...

Esto es importante porque cuanto más desarrollo hay, más migración existe, por tanto, mayor crecimiento poblacional por flujo migratorio. Por ejemplo, si a Tarija le sustrae de su 6,25 por ciento de crecimiento el 3,18 por ciento de su crecimiento poblacional, nos deja un 3,07 por ciento del crecimiento económico. Mejor pongámoslo en un cuadro.

Medición del crecimiento	Pando	La Paz	Santa Cruz	Cochabamba
Crecimiento	5,6 por ciento	2,46 por ciento	4,75 por ciento	3,21 por ciento
Crecimiento poblacional	3,48 por ciento	2,29 por ciento	4,29 por ciento	2,93 por ciento
Crecimiento neto	2,12 por ciento	0,17 por ciento	0,46 por ciento	0,28 por ciento
Nivel nacional: 0,5 por ciento; crecimiento nacional: 18 por ciento				

Como puede verse, tenemos departamentos como Beni y Chuquisaca que en el periodo analizado tienen un crecimiento neto negativo; es decir; que han decrecido. El resto de los departamentos cuenta con crecimientos netos muy bajos para lograr mejoras en la condición de vida de sus habitantes. Tal vez las excepciones numéricas podrían ser Tarija, Oruro y Pando con sus bajos niveles poblacionales, pero en todo caso, el conocimiento fáctico de sus realidades demuestra lo contrario.

Y hablando de desigualdades, ¿qué disparidades ha generado este modelo? O para ponerlo en perspectiva histórica, ¿podemos llegar a decir que algún modelo de desarrollo en particular ha tendido a generar equilibrios regionales? Y, por ende, ¿un desarrollo regional menos desigual...?

Si analizamos los datos de Gerardo Berthin, vemos que al inicio de la República se consolidó un eje de desarrollo dedicado a la minería: La Paz, Oruro, Potosí, que se articulaba a Chuquisaca y Cochabamba, que eran las regiones que producían los alimentos y otros insumos. Desde entonces

El desafío es lograr maneras de integrar a los departamentos excluidos de forma dinámica en los nuevos procesos de desarrollo del país.

La polarización entre occidente y oriente no existe en términos económicos. Podríamos decir, más bien, que el problema de polarización es Norte-centro-Sur.

La correlación simple entre inversión pública y crecimiento económico es de 0,34 por ciento, demostrando una escasa relación entre ambos. El problema es que estamos construyendo infraestructura, pero ésta no está vinculada al sector productivo y a mejoras notorias en la calidad de vida de las personas.

hemos transformado el eje de desarrollo, que en la actualidad está conformado por La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Eventualmente, por las grandes reservas de gas existentes en Tarija, este eje se convertirá en una “T” de desarrollo. Los departamentos no mencionados siempre estuvieron excluidos de los procesos de desarrollo nacionales, y coyunturalmente han generado sus propias dinámicas de desarrollo (castaña, goma, madera); el desafío actual supone desarrollar las maneras para integrarlos de forma dinámica en los nuevos procesos de desarrollo del país.

Entonces, no creo que ningún modelo haya generado modelos de equidad. Los tres departamentos del eje actual son responsables del 77,14 por ciento del PIB, es decir que el resto de los seis departamentos aportan únicamente con el 22,86 por ciento. Sin embargo, cabe cerrar esta respuesta con un dato más, y es que los departamentos del eje es donde se concentra la mayor cantidad de población del país (70,6 por ciento).

Y en este marco, más que hablar de diferencias entre occidente y oriente, tan proclamadas últimamente, la diferencia básica es entre departamentos grandes y pequeños. Pero en todo caso, ¿podemos pensar en un paulatino proceso de polarización entre regiones, en que el oriente se vaya haciendo más rico en comparación con el occidente?

No creo que se pueda asentir en términos absolutos. Hablemos de las disparidades entre departamentos. Primero, el 80 por ciento del PIB lo generan cuatro departamentos —La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija—, y el 20 por ciento restante, los demás departamentos. Los flujos económicos de inversión extranjera directa (IED), inversión pública y financiamiento bancario y no bancario, entre 1994 y 2005, suman un monto del orden de los 36 mil millones de dólares. La Paz, Cochabamba y Santa Cruz atrajeron el 86 por ciento de los recursos y el restante 14 por ciento se orientó hacia los otros seis departamentos.

Esta información nos lleva a responder que una polarización de regiones entre occidente y oriente no existe como tal en términos económicos, y que es más bien una polarización departamental, entre aquellos departamentos que articulan (o pueden hacerlo) las dinámicas de desarrollo económico y aquellos que se encuentran excluidos. Dadas las condiciones actuales, sin tomar en cuenta a Tarija todavía, podríamos decir, más bien, que el problema de polarización es Norte-centro-Sur.

Y en este marco, ¿cómo crees que queda el área rural? Tengamos en cuenta que el rezago rural es cada vez más evidente...

Depende. Veamos la millonaria inversión gasífera hecha en San Alberto, una zona rural. La inversión está hecha en tecnología, no en mano de obra; y por lo tanto, los empleos necesitan un alto nivel de formación y conocimiento. Entonces el factor multiplicador de este tipo de inversiones no es tan alto ni tan evidente en la realidad rural cotidiana, pero tampoco

Sólo la planificación nos permitirá saber cuál sería el impacto de determinada infraestructura, a quiénes articularía, qué sectores se verían interconectados y apoyados en su competitividad, qué niveles de reducción de costos de transporte o mantenimiento de vehículos lograríamos con nuestros caminos.

podemos desconocer que hay mucho capital invertido en esta área. Sin embargo, dadas las restricciones estructurales al crecimiento en el país, es indudable que es el sector de los servicios, como lo dije anteriormente, el que mayor dinámica imprime en el crecimiento; asimismo, este sector está afincado en el ámbito urbano fundamentalmente. En este sentido, podría entenderse que el más beneficiado por las cualidades de la dinámica económica nacional ha sido el ámbito urbano, y así lo entienden también los miles de bolivianos que día a día migran a las ciudades con la idea de lograr un mejor mañana.

En todo caso, ¿de qué manera se puede ver que sea el Estado el que promueve y posibilita el crecimiento económico. O, para ponerlo en otras palabras, ¿cuál es la relación de la inversión pública con el crecimiento económico?

En los últimos 18 años Bolivia ha podido mantener una tasa de inversión superior al 15 por ciento, muy de la mano de los niveles de inversión pública que variaron entre el 6 al 10 por ciento en ese mismo periodo. Es decir que la inversión pública en Bolivia es determinante para la tasa de inversión y, por lo tanto, en la probabilidad de crecer.

Sin embargo, realizando un análisis objetivo de esta relación, los resultados no han sido los esperados; más allá de que los niveles de la tasa de inversión hayan sido comparativamente altos en relación con otros países de la región, los niveles de crecimiento económico se han situado por debajo del promedio regional.

Explicaciones a este fenómeno pueden darse a partir de la composición de la inversión pública, que durante el periodo analizado se orienta con especial énfasis al sector social, o al amplio rezago en desarrollo de infraestructura en el país que impide que incrementos marginales de inversión repercutan significativamente en el crecimiento. Estas explicaciones se ven respaldadas por la correlación simple entre inversión pública y crecimiento económico, que es de 0,34 por ciento, demostrando una escasa relación (causalidad) entre ambos.

La inversión que se realiza en el país en infraestructura no se encuentra planificada más allá de concepciones de largo plazo, pues esta infraestructura en el corto plazo no se encuentra vinculada a centros de producción y de acopio y a los mismos mercados. Por ejemplo, construir el camino Cotapata-Santa Bárbara, un anhelo largamente esperado por el departamento de La Paz, no sabemos si va a generar mayores niveles de productividad o competitividad en los productos de norte del departamento; no sabemos si influirá en un incremento determinante del turismo. Estamos construyendo infraestructura, pero ésta no se encuentra vinculada al sector productivo y a mejoras notorias en la calidad de vida de las personas influenciadas por la misma. Ése es problema.

Bolivia aporta con el 40 por ciento de la inversión pública y la cooperación externa, con el 60 por ciento. Sin cooperación, simplemente no seríamos capaces de sostener o subsidiar la inversión pública que hemos tenido a lo largo de los últimos 18 años.

La IED está orientada a actividades del sector servicios, a la minería e hidrocarburos en un 91,55 por ciento. Esta composición se origina en lo atractivo de los sectores más dinámicos de la economía y en los que mayores retornos generan. El bajo nivel de generación de empleos se da por las características de estos sectores.

Los departamentos de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija atraen el 92,85 por ciento de la inversión extranjera directa.

Pero entonces, ¿cómo hacemos para que exista esta correlación? Vale decir, ¿qué políticas públicas conviene implementar a efecto de lograr esta correlación positiva entre inversión pública y crecimiento?

La respuesta puede parecer obvia: planificación, y en Bolivia no la hay. Por ejemplo, construimos carreteras de costos exorbitantes para que no las transite nadie o su flujo de tránsito no justifique de manera alguna la inversión. Sin embargo, la demanda financiera en carreteras al gobierno es creciente, y no se encuentra basada en una planificación carretera sino en demandas políticas regionales. Lastimosamente, en el imaginario popular es mejor tener que no tener.

Cuál es el impacto de la infraestructura, a quiénes articulará, qué sectores se verán interconectados y apoyados en su competitividad, qué niveles de reducción de costos de transporte o mantenimiento de vehículos lograremos con nuestros caminos son el tipo de preguntas que debemos hacernos. Todas éstas son preguntas centrales en la planificación, pero que en el país están de más.

Y para esta inversión se sabe que somos dependientes del apoyo internacional en un promedio del 10 por ciento de nuestro PIB. Dinos por favor, en qué medida la inversión pública es dependiente del apoyo internacional.

En este punto tenemos un problema estructural. El 60,89 por ciento de la inversión pública es financiada por el sector externo; es decir, nosotros ponemos el 40 por ciento y la cooperación externa pone el 60 por ciento. Si no hubiera cooperación, simplemente no seríamos capaces de sostener o subsidiar la inversión pública que hemos tenido a lo largo de los últimos 18 años, y que se ha incrementado desde la implementación de las reformas de segunda generación.

Pero para tener datos más ilustrativos, los siguientes sectores son los que en mayor medida dependen del sector externo (nivel alto de dependencia): minería, educación, cultura, industria, turismo y transporte, entre otros.

Luego se encuentran los que tienen una dependencia media: comunicación, energía, salud, agropecuaria, seguridad social, hidrocarburos, saneamiento.

Finalmente, los que tienen una dependencia muy baja: urbanismo y vivienda; servicios hídricos.

Todos estos sectores dependen en mayor o menor medida de los recursos externos. Si la cooperación terminara, sólo podríamos costear el 40 por ciento de nuestra inversión pública.

Pero también sabemos que la inversión externa, de tanta incidencia, no es una inversión que genere muchos empleos. Está destinada en

El flujo externo de inversiones es muy difícil de sustituir por inversión pública o privada. Esta última es minúscula en Bolivia y, además, es casi imposible cuantificarla, tanto por la poca transparencia del sector como por la informalidad de muchos de los agentes privados.

aproximadamente un 60 por ciento a actividades hidrocarburíferas, poco propensas a lograr mayores empleos. ¿Qué relación hay, pues, entre esta decisiva inversión extranjera directa y el empleo?

La IED está orientada mayormente a actividades del sector servicios (46,86 por ciento), a la minería e hidrocarburos (44,69 por ciento), manufactura (8,39 por ciento) y agricultura y otros (0,07 por ciento). Esta composición se origina en lo atractivo de los sectores más dinámicos de la economía y los que mayores retornos generan (servicios e hidrocarburos).

Y ya en el plano departamental, Santa Cruz es el que mayor IED atrae, con el 43,82 por ciento, seguido por Tarija con 18,45 por ciento, La Paz con 15,58 por ciento y Cochabamba con 15 por ciento. El resto de los departamentos atrae niveles marginales de IED. La “T” de desarrollo se lleva el 92,85 por ciento de la IED.

Y la inversión privada nacional ha sido claramente marginal, ¿no es cierto?

Partamos de la premisa de que este flujo externo de inversiones es muy difícil de sustituir por inversión pública o privada. Esta última es minúscula en Bolivia y, además, es casi imposible cuantificarla, tanto por la poca transparencia del sector como por la informalidad de muchos de los agentes privados.

Será necesario generar un tejido más amplio de inversión en Bolivia para que existan más empresas privadas; actualmente todo se origina en las políticas estatales, que para variar no son pro emprendimiento. Desde el Estado será necesario coadyuvar iniciativas privadas y académicas para articular el tejido empresarial existente e incubar nuevos emprendimientos.

No hablamos de algo en el corto o mediano plazo, sino más bien de cambios estructurales en la economía, que además suponen cambiar a una generación entera para generar mejores niveles de educación y trabajo. Va a tomar tiempo para que el sector productivo intensivo en mano de obra sea atractivo para la inversión. Generar crecimiento sostenido, arriba del 5 por ciento, va a tomar de 20 a 30 años, partiendo hoy de una adecuada educación y del desarrollo del espíritu emprendedor en nuestros jóvenes.

Y entrando nuevamente al análisis departamental, ¿cuál departamento es más dependiente de su economía de servicios y, consecuentemente, cuál es más productivo propiamente hablando? Y, además, ¿cómo se relacionan estas actividades económicas de servicios con lo que son las verdaderas vocaciones productivas departamentales?, ¿existe esa relación?

Cuando yo hablo de “servicios” me refiero a la actividad económica nacional. Las vocaciones de cada departamento están claramente focalizadas en el tema productivo. Las principales vocaciones nacionales, resultantes de identificar aquellas que son comunes en todos los departamentos son: i) turismo, ii) madera y iii) agricultura.

Será necesario generar un tejido más amplio de inversión en Bolivia para que existan más empresas privadas. Las políticas estatales no son pro emprendimiento. Desde el Estado será necesario apoyan iniciativas privadas y académicas para articular el tejido empresarial existente e incubar nuevos emprendimientos.

Del total de la población que participó en el Diálogo Nacional “Bolivia Productiva”, el 51 por ciento únicamente produce. Sólo el 12 por ciento está vinculado con etapas de transformación y generación de valor agregado; el restante 16 por ciento está en la etapa de comercialización. Y sólo el 5 por ciento de los actores productivos se encuentra articulado a todas las etapas de la cadena productiva.

En el caso de La Paz, por ejemplo, son: turismo, madera, joyería, textiles, artesanías, manufacturas. En el caso de Santa Cruz: turismo, madera, ganadería vacuna, hidrocarburos. Sin embargo, esto es sólo enunciativo puesto que, a falta de planificación, los recursos de La Paz y Santa Cruz están destinándose al sector servicios y el turismo, en vez de a las actividades productivas identificadas como vocación.

Un dato importante y paradójico al mismo tiempo que ilustra mis palabras es que en el país tenemos sólo 600 empresas exportadoras y más de 1.300 ONG.

Realmente es una situación difícil. En ese sentido, ya que mencionas al sector exportador y enfatizas la necesidad de exportar más, conviene saber en qué medida nuestra economía está orientada al mercado externo. Pero antes de responder a esta pregunta, también es imprescindible saber si estamos empezando a producir con valor agregado. Tradicionalmente hemos sido exportadores natos de materias primas. ¿Ha cambiado en algo esto? ¿Y qué relación tiene todo esto con un tema de moda: las cadenas productivas?

Sólo el 36 por ciento de la producción se exporta y el 64 por ciento va al mercado interno. Del total de preferencias comerciales con las que cuenta el país, los productores y el propio gobierno no han aprovechado más allá del 20 por ciento.

A ver, aclaremos el panorama completo. No hay estadísticas muy evidentes, pero en la muestra de población que participó activamente del Diálogo Nacional “Bolivia Productiva”, el 51 por ciento de la gente está vinculada al sector productivo, es decir, que se encuentra vinculada a la primera etapa de la cadena productiva (únicamente produce). Sólo el 12 por ciento se relaciona con etapas de transformación y generación de valor agregado, y el restante 16 por ciento está en la etapa de comercialización. La conclusión obvia es que muy pocos agentes económicos vinculados al tema productivo están generando valor agregado a partir de productos primarios. Las manufacturas se adecuan mucho mejor a los precios internacionales. Sus términos de intercambio siempre son mejores que los de las materias primas.

Por otra parte, sólo el 5 por ciento de los actores productivos se encuentra articulado a todas las etapas de la cadena productiva, ilustrando que la integración e interrelación entre agentes económicos es muy débil. Esto se constituye en un problema, pues la débil articulación de agentes económicos genera importantes pérdidas para ellos mismos al no aprovechar las ventajas que supondría la articulación, por ejemplo, de mejores condiciones de negociación con proveedores, economías de escala, logística de compras y transporte, normalización de procesos de calidad, cooperación técnica horizontal y vertical, entre otros.

De ahí por qué existe tanta microempresa y tan poca empresa mediana. Por qué el 64 por ciento de lo que se produce en Bolivia está destinado al mercado interno y sólo un 36 por ciento se exporta. El mercado interno no demanda calidad, mientras que el mercado externo es riguroso en ella.

Tenemos una lógica poco afable, por decir lo menos, cuando se habla de exportación. Hoy en día hasta parece ser una mala palabra. ¿Es un mérito exportar? ¿Es realmente difícil hacerlo?

Sí, por supuesto que es un mérito. Exportar es un asunto complejo y requiere que las empresas que pretenden hacerlo se reconviertan de tal manera de cumplan con todas las exigencias (de calidad, medioambientales, laborales, entre otras) que los mercados externos exigen. Para los actores económicos que se encuentran en el mercado informal, los requisitos para poder insertarse a mercados externos es mayor aún, pues al formalizarse pierden los beneficios de competir en la informalidad (productividad originada la ausencia de impuestos, regulaciones laborales, entre otros).

Por otro lado, dada la baja articulación y cooperación entre actores productivos, es muy complicado obligar a todos los eslabones de la cadena a formalizarse y/o normalizar sus procesos para cumplir con niveles de calidad exigidos en los mercados externos.

Sin embargo, se debe mencionar que el efecto multiplicador del empleo generado en sectores exportadores formales está sembrando una semilla en los recursos humanos jóvenes que mañana serán emprendedores de negocios propios. Cuando lo hagan ya sabrán cuáles son las condiciones para ser exitosos. Éste es un fenómeno que ya ocurre en el sector de la manufactura en ciudades como El Alto, o en los servicios de comida rápida en las ciudades más grandes del país.

Buen punto. Además, si queremos ser buenos exportadores debemos ser también buenos negociadores para abrirnos mayores y mejores mercados. ¿Lo estamos haciendo? Por ejemplo, ¿han convenido a Bolivia los convenios referidos al TLC o a la CAN?

Aprovechamos muy poco los tratados bilaterales. El 64 por ciento de la producción va al mercado interno; no interesa mucho exportar. Por lo tanto, los sectores que actualmente se están beneficiando de alguna preferencia comercial son los sectores de manufacturas vinculados al ATPDEA, aunque el volumen de producción y de agentes económicos vinculados al sector sea muy reducido. Otros beneficiarios son los grandes exportadores agroindustriales (soya, aceites, azúcar, entre otros) a partir de preferencias otorgadas por la CAN, el MERCOSUR o la Comunidad Europea.

Esta realidad hace que la intuición nos oriente a que, del total de preferencias comerciales con las que cuenta el país, los productores y el propio gobierno no hayan aprovechado más allá del 20 por ciento. Si además identificamos que hay como dos tercios de agentes económicos orientados únicamente al mercado interno, identificamos capacidades ociosas que pueden desarrollarse.

Para concluir, no es que las ventajas no se den, simplemente no las aprovechamos. Ni los empresarios como beneficiarios directos, ni el gobierno apoyando a estos últimos.

Los departamentos de Bolivia pueden generar más riqueza, pero aquello no implica que vayan a tributar en mayor cuantía. Esto se debe a que los agentes económicos no tributan en el mismo espacio geográfico en el cual generan sus actividades económicas. El promedio de producción del país exenta de todas las actividades económicas alcanza al 45 por ciento y no se reinvierte el impuesto a las utilidades directamente en el territorio.

Y aunque suene obvio, ¿por qué resulta importante producir y exportar más? Hago esta pregunta teniendo presente la idea de que generar más recursos supone simultáneamente generar más impuestos y, por ende, más desarrollo. ¿Cómo se da esta ecuación en nuestro país y a lo largo de nuestras regiones?

Si bien en el ámbito nacional un incremento en el crecimiento económico tiene una relación directa en el nivel de las recaudaciones tributarias, la correlación entre crecimiento de las recaudaciones tributarias e incremento del crecimiento económico departamental sencillamente no existe. En los ejercicios que he realizado, la correlación simple entre estas variables es cercana a cero en unos pocos casos, y en la mayoría de los departamentos es negativa.

Por tanto, los departamentos de Bolivia pueden generar más riqueza, pero aquello no implica que vayan a tributar en mayor cuantía. Es decir, el departamento no necesariamente se beneficia.

Esta realidad puede explicarse por dos razones. Por un lado, porque los agentes económicos no tributan en el mismo espacio geográfico en el que generan sus actividades económicas (hecho generador), más bien lo hacen donde la casa matriz está legalmente inscrita (domicilio legal). Es decir que no se contabiliza correctamente el esfuerzo económico departamental al momento de tributar.

Por otro lado, Bolivia cuenta con elevados niveles de exenciones tributarias asentadas en los distintos regímenes especiales. El promedio de producción exenta de tributación de todas las actividades económicas del país (35 actividades, de acuerdo al INE) alcanza al 45 por ciento. Este nivel general de exenciones determina que independientemente que un sector genere importantes excedentes económicos, el fisco puede no estar recibiendo el 100 por ciento de impuestos que podría recibir.

Finalmente, no importa el esfuerzo fiscal departamental si los recursos de, por ejemplo, el impuesto a las utilidades no se reinvierten directamente en su mismo territorio, favoreciendo a aquellos que lo generan. La transferencia al TGN de impuestos cobrados en el departamento establece la dispersión (solidaridad nacional, equalización nacional u otros factores) de esos recursos en todo el territorio nacional, estableciéndose desincentivos para quienes los pagan.

¿Qué departamento recaudó más impuestos en 1994?

DEPARTAMENTO	RECAUDACIÓN	
La Paz	46%	Contribuyen con el 93%
Santa Cruz	34%	
Cochabamba	12%	
Los otros 6 departamentos	Recaudan el 6%	

Para comparar objetivamente los esfuerzos tributarios de los departamentos, tendrían que eliminarse los subsidios y las exenciones para que el sesgo de las características propias de cada economía departamental determinen el esfuerzo verdadero. Y también debería eliminarse el impacto de los tributos a los hidrocarburos y a las importaciones.

DEPARTAMENTOS	PORCENTAJES DE RECAUDACIÓN
Santa Cruz	18 por ciento
Beni	12,2 por ciento
Tarija	11,9 por ciento
Potosí	10 por ciento
La Paz	7,3 por ciento

Pero para continuar con este análisis, que evita conclusiones simplistas, ¿podemos decir, como piensan muchos, que Santa Cruz no tributa de acuerdo a su capacidad de generar riqueza? ¿Deberían aumentar su recaudación tributaria?

La presión tributaria en Bolivia es baja respecto a los países de la región; es decir que todos los sectores económicos tienen el potencial de poder tributar en mayor cuantía. A esto debe sumarse que nuestra presión tributaria es también baja por el elevado índice de exenciones tributarias.

Otra evidencia es que Santa Cruz tiene recaudaciones tributarias dos puntos porcentuales menos que las de La Paz. En contraposición a lo que se cree normalmente, Santa Cruz sí tributa de forma similar a la sede de Gobierno.

Pero más allá de los regionalismos y comparaciones odiosas, si recordamos que el 45 por ciento del total de actividades económicas está exenta de impuestos, este beneficio es claramente mayor en departamentos donde la economía se encuentra más diversificada (Santa Cruz) y donde se pueden aplicar mayor cantidad de estas exenciones.

La única forma de comparar departamentalmente los esfuerzos tributarios de forma transparente sería eliminar los subsidios y las exenciones para que el sesgo de las características propias de cada economía departamental determinen el esfuerzo verdadero.

Finalmente, para comparar objetivamente los esfuerzos tributarios departamentales se debería eliminar el impacto de los tributos a los hidrocarburos y a las importaciones.

Muy bien. Ahora retornemos al tema de los empresarios privados. ¿Se puede decir que han fracasado?, ¿por qué no han tenido mayor relevancia en el desarrollo nacional?

Desde la óptica de que el Gobierno debe ser un ente facilitador y generador de incentivos correctos en la economía, todo lo que es desarrollo económico está relacionado al sector privado formal o informal, incluso sectores como salud o educación. Sin embargo, creo que es el sector privado nacional el que tiene mayores problemas y el que enfrenta los mayores retos para cumplir con esta tarea.

Las cámaras y confederaciones de empresarios son agremiaciones que orientan sus esfuerzos para defenderse ante políticas gubernamentales u otras que puedan afectar sus intereses. En ningún caso estas cámaras han servido como instrumentos de promoción económica, como agentes de transferencia tecnológica o como articuladores entre actores de la misma cadena para el desarrollo empresarial integral en el país.

Los subsidios han tergiversado el mercado porque han acentuado la mentalidad y el comportamiento rentista. Todos exigen al Estado para ser mejores empresarios, mejores médicos y, en general, para ser más competitivos y productivos. Sin embargo, Bolivia va ser un mejor país cuando todos trabajen y aporten lo que deben.

Primero, las cámaras y confederaciones de empresarios son agremiaciones que orientan sus esfuerzos y contactos para defenderse ante políticas gubernamentales u otras que puedan afectar sus intereses y los de sus asociados. Sin embargo, se encuentran aisladas de la mayor parte de los agentes productivos no asociados a ellos. En ningún caso estas cámaras han servido como instrumentos de promoción económica o como agentes de transferencia tecnológica, o como articuladores de la necesaria coordinación entre actores de la misma cadena u otra figura funcional al desarrollo empresarial integral en el país.

Segundo, la debilidad del sector privado nacional ha influido para que la inversión privada sea sustituida por la inversión pública en la tarea del desarrollo nacional. Se critica la capitalización, pero la pregunta es, ¿sin ese flujo extraordinario de inversión extranjera directa, hubiésemos logrado algo apelando al sector privado nacional?

Tercero, el sector privado nacional no es transparente y, por lo tanto, vanos son los intentos de poder cuantificar sus inversiones o de conocer sus estructuras de costos; este sector, por lo tanto, ha influido negativamente en el desarrollo de un adecuado sistema bursátil para generar diversas formas de obtener capital para inversiones.

Cuarto, la empresa privada formal en el país genera anualmente menos de 20 mil empleos, versus una demanda de más de 100 mil nuevos bachilleres por año. Y, al mismo tiempo, contamos con un sistema educativo que no tiene ninguna relación con las demandas por recursos humanos del sector productivo, y que, además, orienta a los jóvenes al sistema universitario como única realización de vida. No merece la pena incursionar mucho en aspectos relacionados con la ideología reinante en la fuerza sindical primaria en ese sector, que genera animadversión hacia la actividad privada de cualquier tipo.

Quinto, el gobierno, en vez de alentar las actividades empresariales y el desarrollo del espíritu emprendedor en el país, se constituye en su principal adversario, generando cada día más trabas y distorsiones en el mercado. Crear o cerrar una empresa en el país es tarea de magos, supone elevados costos que no todos pueden cubrir y normalmente los empresarios terminan mal, en vez de que éstos aprendan de sus errores de emprendimiento para reiniciar sus actividades con mayor éxito.

Sexto, la heterogeneidad del sector privado ha generado incentivos equivocados al momento de emprender, pues las empresas que generan riqueza y excedentes no aportan en empleo y mejora de vida para la población, mientras que las empresas que generan empleo no cuentan con condiciones formales en el ámbito laboral ni con excedentes para sobrevivir dignamente.

Finalmente, cabe decir que los retos del sector empresarial son enormes, tanto por lo que el sector debe generar y demostrar como por el rol cooperativo que debe generarse en el Estado. Sin la clara convicción de

ambos sectores, la empresa en Bolivia continuará siendo como hasta ahora: escondite de ineficientes y vividores o experiencia de guerra para los eficientes y exitosos “a pesar del Estado”.

Cuando hablas del Estado como un obstáculo o del desarrollo a pesar del Estado, ¿qué estás queriendo decir? O para ponerlo de forma más sencilla, ¿requeriríamos un Estado que subsidie? ¿No es precisamente este Estado “subsidiador” el que nos tiene así?

Los subsidios han tergiversado el mercado porque ha acentuado la mentalidad y el comportamiento rentista. Todos exigen al Estado para ser mejores empresarios, mejores médicos y en general para ser más competitivos y productivos. Sin embargo, Bolivia va ser un mejor país cuando todos trabajen y aporten lo que deben. Un claro ejemplo es el transporte interdepartamental, refugiado en un régimen tributario especial. Cuando el gobierno quiere incorporar a estas empresas al régimen tributario general, ejercen gran presión política y son capaces de paralizar el país con un paro de transportes.

Los subsidios existen; generalmente no son departamentales sino son sectoriales. Pero tampoco son malos *per se*, pues permiten que los actores económicos se beneficien con ellos si se estructuran de forma adecuada, pudiendo llegar a generar altos niveles de productividad.

En otros países se utiliza estas políticas de subvención para que determinados sectores cuenten con una dinámica económica mayor y por un plazo definido. En Bolivia, las subvenciones y subsidios que se otorgan se deben a ausencia de políticas y en general se otorgan a partir de victorias sociales y políticas. Hoy en día, casi todos los sectores tienen beneficios estatales, pero lo que se debe hacer es ordenar las políticas desde los sectores más productivos a los menos productivos y articularlos de una forma coherente. El Estado debe favorecer a los sectores potencialmente más dinámicos y generadores de empleo.

Es decir que nuestro error no es necesariamente dar subsidios, sino hacerlo de forma caótica, no planificada, y en algunos casos, ininterrumpidamente, por siempre.

La pregunta es si los subsidios deben ser para siempre. Por ejemplo, los subsidios al diesel o al GLP le cuestan al gobierno cada año más de 200 millones de dólares. ¿Hasta cuándo durará esta situación, en especial cuando el nivel del déficit fiscal anual del TGN es similar a esos subsidios?

Cuando los subsidios pasan su periodo útil, se convierten en nichos de generación de rentas para ciertos sectores de la economía (por ejemplo, los exportadores de GLP al Perú) y dejan de cumplir con el objetivo planteado inicialmente. En este sentido, creo que ha llegado el momento de realizar un profundo análisis de los efectos logrados por los subsidios y exenciones

Cuando los subsidios pasan su periodo útil, se convierten en nichos de generación de rentas para ciertos sectores de la economía y dejan de cumplir con el objetivo planteado inicialmente. Al igual que las preferencias arancelarias con las que cuenta el país, muchos de los subsidios y exenciones no han sido aprovechados por los agentes económicos para mejorar sus condiciones de competitividad o productividad.

Con las autonomías, las prefecturas van a tener que dejar de ver a La Paz como referente de autoridad. Van a tener que mirar hacia sus municipios y su territorio. Ése es un cambio estructural desde el nivel institucional y de gestión. Así se empezará a resolver los problemas del departamento desde el propio departamento.

Es necesario que los actores productivos del departamento, de forma conjunta con las universidades y las organizaciones públicas, definan una visión de desarrollo departamental a partir de sus potencialidades territoriales.

tributarias en el país, y mantener aquellos útiles y eliminar los que sólo generan rentas o distorsionan las actividades económicas y el mercado.

Para finalizar debe mencionarse que, al igual que las preferencias arancelarias con las que cuenta el país, muchos de los subsidios y exenciones no han sido aprovechados por los agentes económicos para mejorar sus condiciones de competitividad o productividad.

Y en este complejo escenario, ¿qué rol les cabe a las autonomías regionales?

Me crean una gran expectativa. Considero que los mismos planteamientos e ilusiones de la Participación Popular hace casi 12 años pueden aplicarse al nivel meso en este momento. En todo caso, lo crucial es que con las autonomías las prefecturas van a tener que dejar de ver a La Paz como referente de autoridad (Ministerio de la Presidencia). Van a tener que ver a sus municipios y su territorio. Ése es un cambio estructural desde el nivel institucional y de gestión. Así se empezará a resolver los problemas del departamento desde el propio departamento. Ahora los alcaldes tendrán que charlar con su prefecto y viceversa, generando mejores niveles de coordinación.

Es diferente la concepción de que yo pago impuestos o trabajo para el beneficio de otros (La Paz, el TGN, el Gobierno nacional, la corrupción, entre otros) a que yo pago impuestos y trabajo para la región donde vivo, donde podré ver de forma más cercana el impacto de forma intergeneracional.

Pero lo más importante es relacionar esta respuesta tan optimista que nos das con el tema que ha motivado esta conversación: las economías regionales. ¿Cómo se puede, desde un gobierno departamental, promover el desarrollo económico? ¿Podemos pensar en un Santa Cruz con una economía más liberal y un Potosí más proteccionista, por poner un ejemplo? Y para preguntarlo de modo más abarcador, ¿cómo se perfila nuestra economía de cara a las autonomías?

Creo que el desafío fundamental puede establecerse como sigue. Primero, es necesario que los actores productivos del departamento, de forma conjunta con las universidades y las organizaciones públicas, definan una visión de desarrollo departamental sobre la base de la información territorial existente (a partir de las potencialidades territoriales del departamento). Es decir, construir de forma conjunta una estrella del norte que impida a las sucesivas administraciones departamentales apartarse del camino trazado en consenso por las principales instituciones del desarrollo.

Segundo, una vez definida la visión departamental, es necesario explorar las vocaciones productivas existentes y por definir del territorio departamental. Debe entenderse claramente que esta búsqueda debe hacerse sin el objetivo de incluir los intereses de los actores productivos, sino, más bien, definir lo que el territorio del departamento permite hacer, y priorizar

El gobierno prefectural debe priorizar los sectores productivos y educativos requeridos para el fomento al desarrollo acelerado del territorio y crear un sistema de incentivos y castigos que le permita destinar focalizadamente los recursos financieros de la prefectura.

aquellas actividades productivas que pueden impulsar el desarrollo del departamento, pero tomando en cuenta aspectos como la necesaria generación de empleo, la generación de valor agregado en la producción (transformación de materias primas) y la orientación mixta de la producción hacia los mercados interno y externo.

Tercero, una vez definidas la visión y las vocaciones productivas departamentales, se podrá definir claramente la política de subsidios educativos prefecturales. Es decir, aquellas ramas educativas que serán promovidas en el departamento para contar con el recurso humano necesario que permita enfrentar el desafío del desarrollo productivo y humano del territorio. Se debe poner especial énfasis en la educación secundaria a partir de programas que permitan desarrollar el espíritu emprendedor en los jóvenes, y el desarrollo de la educación técnica ligada a las potencialidades productivas del departamento, a partir de un sistema de apoyo al emprendimiento empresarial que se expone en el quinto párrafo.

Cuarto, el gobierno prefectural debe priorizar los sectores productivos y educativos requeridos para el fomento al desarrollo acelerado del territorio y crear un sistema de incentivos y castigos que le permita destinar focalizadamente los recursos financieros de la prefectura. Podrá parecer egoísta dejar de lado otros sectores, pero es la única forma de obtener alto impacto en el corto y mediano plazo. A partir de los resultados de esta inversión dirigida, se podrán destinar recursos para empezar el desarrollo de nuevas áreas o sectores productivos y sociales.

Quinto, como se había mencionado, el sector empresarial (formal) en la mayoría de los departamentos es tan pequeño y débil que casi no existe, razón por la cual será imprescindible que el gobierno departamental cuente con un sistema de apoyo técnico y financiero para apoyar y coadyuvar el nacimiento de la mayor cantidad de empresas (de diverso tamaño) cada año; a partir de apoyo del sector privado y académico, deberá impulsar la definición de viabilidad de las mismas, y finalmente, incubar aquellos nuevos emprendimientos orientados a lograr los objetivos del desarrollo departamental.

Finalmente, deberá fortalecerse el sistema de planificación prefectural de modo tal que se pueda ir priorizando la infraestructura necesaria y verdaderamente útil de apoyo al sector productivo, para de esta forma lograr impactos a partir de los niveles de competitividad departamental. Esto supone contar con infraestructura que articule centros productivos, centros de acopio o transformación, y mercados internos y externos; asimismo, incentivar los servicios de apoyo técnico y financiero requeridos para una mejor gestión empresarial.

Debe quedar claro que esta propuesta está orientada únicamente a fortalecer las oportunidades de desarrollo productivo departamental con el objetivo concreto de generar un número anual importante de empleos e ingresos que apuntale la lucha contra la pobreza directamente desde la

El gobierno departamental deberá fortalecer el sistema de planificación prefectural de modo tal que se pueda priorizar la infraestructura necesaria y útil de apoyo al sector productivo para, de esta forma, lograr impactos a partir de los niveles de competitividad departamental.

La labor futura de la prefectura es el desarrollo económico, el logro de empleo, ingreso, bienestar y expectativas de un futuro para los ciudadanos de su territorio.

unidad familiar. Las políticas paternalistas y asistencialistas, que no han logrado efectos importantes en la reducción de pobreza, pueden ser una labor de las organizaciones no gubernamentales, de alguna cooperación bilateral y de pactos intergubernamentales con la administración central. La labor futura de la prefectura es el desarrollo económico, el logro de empleo, ingreso, bienestar y expectativas de un futuro para los ciudadanos de su territorio.

Y, finalmente, ¿qué esperamos de la Asamblea Constituyente en relación con el tópico analizado: las economías regionales?

En cuanto al aspecto económico, creo que se debería esperar muy poco de la Asamblea Constituyente. Y lo planteo directamente porque si uno se toma el trabajo de analizar (y no sólo leer) el régimen económico de la actual CPE, encuentra que todas las herramientas y conceptos para lograr el desarrollo están ya escritos.

Los cuatro artículos de las disposiciones generales del régimen económico de la actual CPE plantean integralmente lo siguiente:

Artículo 132º.- La organización económica debe responder esencialmente a principios de justicia social que tiendan a asegurar para todos los habitantes una existencia digna del ser humano.

Artículo 133º.- El régimen económico propenderá al fortalecimiento de la independencia nacional y al desarrollo del país mediante la defensa y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos en resguardo de la seguridad del Estado y en procura del bienestar del pueblo boliviano.

Artículo 134º.- No se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la independencia económica del Estado. No se reconoce ninguna forma de monopolio privado. Las concesiones de servicios públicos, cuando excepcionalmente se hagan, no podrán ser otorgadas por un período mayor de cuarenta años.

Artículo 135º.- Todas las empresas establecidas para explotaciones, aprovechamiento o negocios en el país se considerarán nacionales y estarán sometidas a la soberanía, a las leyes y a las autoridades de la República.

Este marco general para imaginar un régimen económico permite, sin dejar de lado las posiciones ideológicas, equilibrar las cantidades necesarias de mercado o de Estado interviniente en la economía que se desee para lograr el desarrollo. Más o menos Estado, es una decisión de gestión gubernamental.

La propiedad de los bienes nacionales y recursos naturales está claramente establecida, es del Estado. La responsabilidad estatal por

Con relación al aspecto económico, creo que se debería esperar muy poco de la Asamblea Constituyente. Si se analiza el régimen económico de la actual CPE, se encuentra que todas las herramientas y conceptos para lograr el desarrollo están ya escritos.

coadyuvar al sector empresarial está también presente y, por lo tanto, la posibilidad de crear o no bancas de fomento u otros mecanismos.

Finalmente, estoy convencido de que lo que hay que hacer respecto al tema económico, y apelando al 54 por ciento de legitimidad del voto al actual gobierno, es un buen paquete de políticas públicas. La CPE tiene un alcance mayor al macroeconómico y, como ya dije, todo está dicho y con la suficiente flexibilidad como para tener un excelente marco que coadyuve a las políticas públicas estatales.

Con 54 por ciento, sólo falta el arte de la gestión gubernamental. Ése es el reto para esta y las siguientes administraciones.

Para concluir, tal vez uno de los preacuerdos que se demanden antes de iniciarse la Asamblea Constituyente podría ser que los asambleístas y sus respectivos respaldos políticos (partidos o asociaciones) se pongan de acuerdo para no modificar aquellas cosas que se encuentran bien redactadas en la actual CPE, como, en mi parecer, el actual régimen económico.

Lo que hay que hacer respecto al tema económico, y apelando al 54 por ciento de legitimidad del voto al actual gobierno, es un buen paquete de políticas públicas.

Desarrollo rural

Una conversación con Miguel Urioste*

¿Qué diferencia hay entre los modelos de desarrollo rural anteriores a 1985 y los posteriores a esa fecha?

Estos 23 años de democracia son el período de mayor consolidación nacional, de mayor tolerancia y mayor inventiva nacional. El punto clave de esta transformación ha sido la modificación de las relaciones y el acercamiento entre Estado y el mundo indígena rural. Éste es un resultado concreto de la democracia.

Muchas diferencias. El país ha vivido profundas transformaciones a partir del ciclo democrático que se inició en 1982. Desde la Unión Democrática y Popular, UDP, se ha avanzado en la modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, que se expresan en una mayor participación indígena y en una mayor ciudadanía. No me voy a cansar de insistir en que estos 23 años de democracia son los más fecundos de la historia republicana. Creo que, efectivamente, es el período de mayor consolidación nacional, de mayor tolerancia y de mayor inventiva nacional. El punto clave de esta transformación ha sido la modificación de las relaciones con el mundo indígena rural. Por eso, veo que efectivamente hemos avanzado en un acercamiento del Estado con el mundo indígena. Pienso que hay mayor vínculo, hay mayor voz propia, hay mayor empoderamiento indígena rural. Hace dos décadas no lo había, y éste es un resultado concreto de la democracia.

Esta mayor visibilización indígena me parece más bien un efecto. Pero vuelvo a la pregunta anterior: ¿cuáles son las nuevas políticas públicas que hacen la diferencia respecto a la época anterior a 1985?

* Miguel Urioste Fernández de Córdova es licenciado en Economía en la Universidad Católica Boliviana. Obtuvo una especialización en Desarrollo Rural en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica y un año sabático en el Institute of Latin American Studies (ILAS), London University, Londres. Fundador e investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y de QHANA. Fue ministro de Estado en 1984 y diputado nacional durante ocho años (1989-1997). Actualmente es director de la Fundación TIERRA. Es autor de varios libros, conferencias, ensayos y consultorías sobre economía agrícola, desarrollo rural y participación popular. Miembro del Consejo del Grupo Chorlaví. Miembro del Comité Directivo del Secretariado Rural Perú-Bolivia. Entre sus principales publicaciones figuran: *El Estado anticampesino*; *Resistencia campesina: efectos de la política económica neoliberal*; *Fortalecer la comunidad: Una utopía democrática, subversiva y posible*; *Desarrollo rural: URGENTE*; *Las tierras bajas de Bolivia a fines del siglo XX*; *Desarrollo rural con Participación Popular*; *Con los pies en la tierra*.

La principal política pública que ha modificado las relaciones entre el Estado y el ciudadano es la Ley de Participación Popular, tal vez tan importante como la Reforma Agraria de 1953 y la Revolución de 1952. A la Participación Popular hay que mirarla con ojos históricos de largo plazo. No habría habido Evo Morales, ni el MAS —esta modalidad *sui generis* de una rebelión indígena— sin la Participación Popular y la instauración de gobiernos locales autónomos. Pero, asimismo, no habría habido esta rebelión popular sin la Revolución de 1952. Son parte de un proceso más largo. Creo que, efectivamente, la coparticipación del 20 por ciento es la primera distribución de recursos, hacia el área rural, de tal magnitud. Además, es irreversible. Es una conquista en términos históricos que ni con las autonomías se va a revertir.

Vale la pena detenernos y matizar una categoría que has hecho muy famosa, el Estado anticampesino. Digo matizar pues, de acuerdo a tu criterio, la Participación Popular fue una medida que claramente empezó a quebrar esta lógica anticampesina.

La República nace dando la espalda a las mayorías indígenas y, por lo tanto, a lo rural y campesino. La República de Bolivia se inspira en la Ilustración francesa y en el paradigma industrial europeo y, por tanto, tiene una mirada muy distinta a lo que somos. Después de 1952 comienza a reconocerse la otra parte de Bolivia, y hoy estamos viviendo los efectos de esa inclusión. El nombre de Estado anticampesino nace de constatar que la inversión pública, durante décadas, siguió el patrón minero del estaño y de la plata, con una secundarización de la agricultura. Esta postergación la reconoció Paz Estenssoro cuando decía que, como político, su gran frustración y fracaso fue la Reforma Agraria, por no haber acompañado el proceso con inversión pública. El MNR abandonó el tema rural y subordinó a los indígenas a la industrialización y a la minería, que fueron aspectos centrales de su visión política. Él reconoce que es una deuda histórica que el MNR tiene con el país. La Participación Popular empieza a revertir esta tendencia tan arraigada.

¿Él consideraba que la Participación Popular fue un logro?

Sí, él consideraba que era una cosa novedosa, creía que el fortalecimiento municipal había sido exitoso. Pero la gran pregunta estaba referida al futuro: ¿cuál sería la nueva estructura institucional del Estado que saldría de este proceso?

Pero vuelvo a la figura del Estado anticampesino. La exactitud de esta categoría puede terminar escondiendo otras verdades. La principal es seguramente que la realidad es menos simple que el esquema dual que has dibujado con campesinos pobres y desatendidos por el Estado, de un lado, y agroindustriales ricos y ampliamente favorecidos por el Estado, del otro. Encuentro, pues, en tus textos un cierto maniqueísmo que acaba por satanizar al oriente...

La principal política pública que ha modificado las relaciones entre el Estado y el ciudadano es la Ley de Participación Popular. No habría habido Evo Morales ni el MAS —esta modalidad *sui generis* de una rebelión indígena— sin la Participación Popular y la instauración de gobiernos locales autónomos.

El nombre de Estado anticampesino nace de constatar que la inversión pública, durante décadas, siguió el patrón minero del estaño y de la plata, con una secundarización de la agricultura.

El desarrollo capitalista agroindustrial de Santa Cruz se debe a la intervención estatal, a los subsidios durante las décadas de los setenta y ochenta. Eso ha permitido el traslado físico de una burguesía occidental a Santa Cruz. Creo que lo que está en proceso de gestación es una burguesía nacional hegemónica físicamente ubicada en Santa Cruz.

Es verdad que mi formación cristiana, jesuítica, humanista me ha llevado en determinado momento a un cierto maniqueísmo entre lo bueno y lo malo, occidente y oriente. Estoy aprendiendo que la vida no es así. Por lo tanto, esa dualidad entre pobres y ricos no se da en la práctica en términos tan excluyentes. Pero, sin embargo, no dudo en afirmar que el desarrollo capitalista agroindustrial de Santa Cruz se debe a la intervención estatal, a la inversión pública, a los subsidios durante las décadas de los setenta y ochenta. Eso ha permitido el traslado físico de una burguesía occidental a Santa Cruz. Creo que lo que está en proceso de gestación en este momento es una burguesía nacional hegemónica físicamente ubicada en Santa Cruz, con una relación más amplia que la soya, algodón, gas y, en general, que las exportaciones agroindustriales.

¿Tú crees que tienen vocación nacional?

Están condenados a tenerla. Santa Cruz va a superar su complejo de región cuando asuma la representación y el liderazgo nacional. Pero la elite actual no quiere hacerlo porque le es más cómodo encerrarse en sí misma, en un departamento privilegiado, y simplemente reivindicar sus derechos regionales a través de las autonomías departamentales. Pienso que están condenados a asumir el liderazgo nacional. En Santa Cruz se está dando el nuevo crisol de las razas, las culturas y las regiones. Hoy Santa Cruz es más Bolivia que otras regiones por la migración, el intercambio y el flujo de inversiones. En el momento en que Santa Cruz supere su complejo de región y su visión miope de las autonomías, se va a convertir, en un par de décadas, en el líder nacional.

¿Qué tiene que ver Santa Cruz con el Norte de Potosí, por decir algo?, ¿en qué medida podría ser el líder nacional en esa región?

Por el peso específico del poder económico y político nacional, por inercia, le va a tocar asumir un liderazgo nacional. Mientras allí se concentre la mayor cantidad de la población nacional, va a tener mayor peso económico y político. Va a ser, sí o sí, líder nacional.

¿Y en qué quedaría la Asamblea Constituyente, que expresa una cierta vocación del occidente por tener no sólo mayoría sino, incluso, hegemonía?, ¿cómo se lee este intento en relación al liderazgo nacional de Santa Cruz?

En el momento en que Santa Cruz supere su complejo de región y su visión miope de las autonomías, se va a convertir en el representante y líder nacional.

Es un tema difícil de decidir. La Paz sería el departamento al que más le convendría la idea de las autonomías, ya que tiene muchos recursos naturales. Ha formado una región integrada con el norte de Chile y el sur del Perú, y si se logra articular con la Amazonia del Beni y Pando, habrá una gran competencia con el otro polo, que sería Santa Cruz. Por eso, a La Paz le conviene dejar de ser capital.

Pero volvamos a la idea de fondo de tus trabajos: la focalización de mayores privilegios en el oriente y en especial en Santa Cruz. Las cifras te muestran que los recursos destinados al oriente fueron del orden del 60 por ciento antes de 1985. Después, la balanza se inclina, más bien, hacia occidente: casi el 70 por ciento de la inversión pública viene hacia acá. Entonces, es una cuestión casi equilibrada. No parece ser plenamente acertada la tesis del favoritismo que defiendes.

Pero si tú haces el análisis con criterios demográficos, la situación cambia. No es como dices. Estando la población concentrada en su mayoría en la región andina occidental del país, invertir el 60 por ciento de los recursos en Santa Cruz es, en realidad, un claro privilegio. Es claro que sí se privilegió a esta región. Aunque cabe reconocer que seguramente fue un subsidio legítimo: había que abrir el país hacia el oriente porque Bolivia fue sólo occidente hasta los años cincuenta. Y se abre el desarrollo del país hacia oriente con la marcha a Santa Cruz, el Plan Bohan o el proyecto de Tierras Bajas del Este. Este último habilita las tierras para el cultivo de la soya. Todas estas son iniciativas públicas.

Es decir, lo malo no estaría en haber recibido ciertos privilegios, sino en no haberlos aprovechado. Cosa que no es así. Ellos —los cruceños y quienes poblaron este departamento— sí aprovecharon estos subsidios. Pero entonces, ¿podemos decir que el problema no es que ellos hayan recibido subsidios y el occidente no, sino que el occidente posiblemente no supo usar adecuadamente aquellos recursos que se le otorgaron (hipótesis muy popular en Santa Cruz, por cierto).

No. Eso sería decir que la Bolivia andina lo despilfarró todo en bloqueos gracias a su mentalidad retrograda. No es así, si no que, simplemente, la naturaleza fue mucho más benévola con estos departamentos orientales prósperos. No se puede negar que dos tercios de los recursos de Beni y Santa Cruz son recursos renovables. Y ahí está ahora la gran riqueza nacional. Por eso la gran pugna por la tierra y el saneamiento. Por eso la gente se aferra con uñas y dientes a su tierra, a los títulos de propiedad.

Pero no creo que se trate sólo de una ayudita de la naturaleza. No podemos pensar más bien que, si bien existen muchos acaparadores de tierra, hay otros que han emergido por voluntad y pujanza propias...

Soy el primero en reconocer que en Santa Cruz existe una actitud más positiva ante la vida, más innovadora, moderna e inclusiva. Es una mentalidad de generación de riqueza y de saberlas disfrutar. Bien por ellos. En el occidente se vive mostrando la extrema pobreza. Ser agroindustrial y ser agricultor es una odisea. Hay que ser muy patriota y, al mismo tiempo, muy corajudo, pues tu fortuna depende del tiempo, las sequías y las inundaciones. Creo, sin embargo, que esa pujanza no está acompañada por un resguardo para las épocas de vacas flacas. Hay mucho coyunturalismo, prima el presente y, si me va mal, ni qué hacer. Eso es

Haciendo un análisis con criterios demográficos, se observa que, estando la población concentrada en su mayoría en la región andina occidental del país, invertir el 60 por ciento de los recursos en Santa Cruz, como se hizo antes de 1985, es en realidad un claro privilegio.

La soya es el grano de oro. Pero si haces esa inversión en la quinua, conquistas mejores mercados, tienes mayor rentabilidad, impacto social y generación de empleo. La soya no crea desarrollo rural y es la continuación del modelo monoexportador, como lo fueron la plata o el estaño.

Si tomamos sólo el cultivo de la soya, el café o la quinua, y si no nos establecemos en un espacio territorial, con cultura, con población, con actores locales, transportistas, artesanos, industriales, que es lo que constituye el tejido social, no estamos haciendo desarrollo rural.

Hay que tener una visión más amplia. No se trata solamente de agricultura de exportación o de impulsar cualquier cadena productiva. Tenemos que desarrollar las condiciones de vida, con ecoturismo, salud, educación, respeto a los idiomas e identidades propias y con dinámicas de urbanización del campo. Eso es desarrollo rural.

totalmente cambia. Creo que el colla es más austero. Prevé más los riesgos del futuro. Pero hay que reconocer el mérito de la agroindustria. Yo jamás me metería a sembrar mil hectáreas de soya. El cambia es más agresivo ante las circunstancias, atropella normas, sentimientos de solidaridad, abusa del poder, acapara la tierra. Yo, como boliviano, te digo: "No tenés derecho a acaparar. Tenés derecho a vivir tu bienestar, a ser un triunfador, pero aprendé a vivir en el marco de las leyes".

Vayámonos a analizar el desarrollo rural desde la óptica de los gobiernos que se han ido sucediendo. Desde 1985 han proliferado distintas estrategias: el Agro Poder, la ETPA y la ENDAR. ¿Qué importancia se les puede atribuir?

Para mí es una frustración que estos emprendimientos de políticas públicas sean tan sólo papeles que quedan en el gobierno de turno, y que pocas veces se conviertan en dinámicas efectivas en pro de la sociedad.

Agro Poder, ETPA, ENDAR son papeles. En muy pocos casos se han llegado a convertir en inversiones, asistencia técnica, facilidades comerciales, aranceles preferenciales o políticas económicas concretas. Y quienes lo consiguen son los grupos de poder. Ahora, con un partido político indígena, como el MAS, supongo que se va a enfocar la cosa de diferente manera. Va a haber mayor inversión pública hacia las cadenas de la quinua, el café, el palmito, las llamas, etc. Se va a ampliar lo que ha sido durante estas dos décadas un privilegio exclusivo a la inversión en la cadena de la soya, que recibe un subsidio de 50 millones de dólares por año mediante el precio del diesel. ¿Por qué no reconocerlo?

En sí, el subsidio no es malo.

Se ha logrado que la soya se convierta en el grano de oro. Pero si haces esa inversión en la quinua, conquistas mejores mercados, tienes mayor rentabilidad, impacto social y generación de empleo. Abres procesos de diversificación productiva en áreas de pobreza, tal inversión traería consigo el retorno de la migración hacia el campo. Haces, en una palabra, un auténtico desarrollo rural. La soya no crea desarrollo rural. La soya es un enclave, es tecnología de punta. La soya es simple continuación del modelo monoexportador, como lo fueron la plata o el estaño.

Pareces descartar cualquier virtud de este cultivo. Pero, ¿acaso no se la podría industrializar?, ¿darle mayor valor agregado?

De acuerdo, con las tortas de soya, por ejemplo. Pero no es sólo una cuestión de darle mayor valor agregado. El problema es mayor, y tiene que ver con el objetivo de desarrollo que tengamos. Y el modelo de la soya, aun en todas sus variantes, no es lo mejor para Bolivia. Tengamos en cuenta que a la larga, estos cultivos no generan empleo. Tú sobrevuelas los campos de soya y ves enormes extensiones pero ni una sola persona; ocurre lo

propio en la Argentina o en el Brasil. Eso es desarrollo agroindustrial, es agronegocio, y está bien. Pero, ¿qué necesitamos en Bolivia? Es en el agro, en lo rural, donde se da una interacción permanente entre los recursos naturales y la población. En Bolivia existe una inadecuada relación entre estos dos factores. Por ejemplo, en el altiplano existe mucha población, poca tierra, minifundio, pobreza. En el oriente existe poca población, algunas tierras cultivadas y muchísimas otras, no. El modelo de la soya no es el modelo que le conviene a Bolivia para desarrollo nacional, y menos para el desarrollo del oriente. Se requiere un modelo más integral, que supere esta dualidad.

Y en mi modesto entender, esa integridad podría promoverse con un activo impulso a las cadenas productivas. Considero que permiten enlazar eslabones usualmente separados. Sin embargo, tú eres muy crítico con las cadenas, pero al parecer podrías estar de acuerdo en fomentarlas con miras a lograr esa integridad. ¿Te parece?

Soy crítico de las cadenas cuando éstas están desvinculadas de un espacio territorial. Si tomamos sólo el cultivo de la soya, el café o la quinua y si no nos establecemos en un espacio territorial, con cultura, con población, con actores locales, transportistas, artesanos, industriales, que es lo que constituye el tejido social, no estamos haciendo desarrollo rural. Hay que tener una visión más amplia. No se trata solamente de agricultura de exportación o de impulsar cualquier cadena productiva. Es más que eso. Es el desarrollo de condiciones de vida, con ecoturismo, salud, educación, respeto a los idiomas e identidades propias y con dinámicas de urbanización del campo. Eso es desarrollo rural. A eso me refiero cuando hablo de integralidad. Es otro tema que tenemos que sacarnos de la cabeza: la idea de que desarrollo es urbanización de las grandes ciudades. No. Tenemos que urbanizar el campo; tiene que haber servicios de electrificación, agua potable y demás para que te sea grato vivir en Patacamaya, Guaqui, Montero, San Julián o Cuatro Cañadas.

Y entonces, ¿qué rol les toca cumplir a las cadenas productivas?

Las cadenas son necesarias. Requieren una adecuada identificación de sus potencialidades, pero requieren un territorio, un tejido social que genere encadenamiento con espacios locales y departamentales.

Desde la gestión pública, ¿cómo las apoyamos?

Creo que ya estamos en la segunda etapa de la Participación Popular. Toda la etapa de la superestructura político-administrativa-institucional se ha cubierto y cumplido a satisfacción. Ahora la gente demanda que su alcalde le brinde mejores servicios; la gente quiere energía eléctrica, agua potable y agua para riego, caminos y mercados.

Toda la etapa de la superestructura político-administrativa-institucional de la Participación Popular se ha cubierto y cumplido a satisfacción. Ahora la gente demanda que su alcalde le brinde mejores servicios; la gente quiere energía eléctrica, agua potable y agua para riego, caminos y mercados.

El Diálogo Productivo debe continuarse, pero más desde lo local y departamental. Dentro de unos años estos diálogos los van a hacer los prefectos, que van a ser los que mejoren la planificación participativa y la vinculen más con la producción, el ingreso y la generación de empleo.

La vocación de Bolivia está en el manejo sostenible de sus bosques, que tienen gran biodiversidad, y que estamos destruyendo en aras de la expansión de la frontera agrícola, empresarial y de colonización. Una visión agrícola o ganadera de corto plazo puede nublar nuestra verdadera vocación.

Y ahora, con las autonomías, ¿se van a generar mejores respuestas a estas necesidades?

Recuerdo que hace 10 años yo me oponía a la descentralización departamental porque significaba concentrar poder en las elites de las corporaciones, como Cordecruz, Cordepaz o Cordech. Ahora, ya tenemos poder local. Ya tenemos poder indígena territorialmente extendido en todo el país y va a haber bastante control en las autonomías en el ámbito local, departamental. Eso es una maravilla.

Continuando con el análisis de las iniciativas gubernamentales, ¿Qué importancia tiene los diálogos, y en especial el Diálogo Productivo? Te pregunto porque leía a Gonzalo Flores, que decía que hacer un huevo solito es obvio, hacer un huevo entre dos es tierno, pero hacerlo entre 60 mil es una estupidez.

El Diálogo Productivo tiene sentido. Tal vez es un exceso preguntar permanentemente y a tanta gente. Estamos viviendo una euforia excesiva de participación que quita tiempo a la producción de riqueza. El Diálogo Productivo debe continuarse, tal vez menos artificialmente y más desde lo local y departamental. Te aseguro que dentro de unos años estos diálogos los van a hacer los prefectos, y ellos van a ser los campeones del diálogo productivo departamental porque ellos van a competir entre sí. Los prefectos van a ser los que mejoren la planificación participativa y la vinculen más con la producción, el ingreso y la generación de empleo.

Y en el marco de estas iniciativas, ¿qué posibilidad hay de potenciar a sectores económicos mestizos/indígenas? Y, en todo caso, ¿qué rol les cabe ya en el desarrollo (económico) nacional?

Hay una burguesía indígena pujante, exitosa, modernizante, con fuerte identidad étnica y que muestra su bienestar en la fiesta del Gran Poder o en la fiesta de su patrón en Warnes. Es notable que después de medio siglo, muchos de los propietarios de las tierras del altiplano sean ahora residentes que viven en la ciudad de La Paz y en El Alto; viven de las rentas de sus tierras, que no trabajan porque las trabajan sus familiares, y no viven sólo de la agricultura; éste es uno de sus magros ingresos. Después de medio siglo, ha habido un cambio en El Alto, que aunque lento, es innegable. Ya las casas son de dos pisos o de techo de calamina. Hay un camioncito en la puerta o tienen siete vacas. Pero es mucho más lento que en las tierras bajas, donde hay mayor acumulación de capital por el volumen de las exportaciones y por la concentración de la riqueza en pocas manos. Mi mayor cuestionamiento al modelo de Santa Cruz es precisamente su carácter concentrador. No es un modelo democrático. Me dirán que hay 60 mil productores. De acuerdo. Pero, de esos 60 mil productores, 500 producen la soya que se exporta masivamente. Y la mayoría de esos 500 son japoneses, menonitas y brasileños. Entonces, este modelo agroindustrial tiene muchos pies de barro.

Primero, hay que trabajar en la democratización del acceso al crédito. Segundo, hay que diversificar el acceso a la energía eléctrica. Tercero, extender masivamente el riego.

Parece que vamos dando pasos en falso constantemente. Antes teníamos un modelo minero con similares pies de barro. Pero, entonces, ¿cuál es la ruta que debemos seguir?

Bolivia, en dos siglos, se ha visto como un país minero. Ahora pareciera que nos estamos viendo como un país agroindustrial por la soya, el algodón y la caña. Cuidado que nos equivoquemos. La vocación de Bolivia está en el manejo sostenible de sus bosques, que tienen gran biodiversidad, y estamos destruyendo esos ricos bosques en aras de la expansión de la frontera agrícola, empresarial y de colonización. Cuidado que estemos matando a la gallina de los huevos de oro. El potencial de Bolivia es el manejo sostenible de sus bosques, la convivencia del hombre con la naturaleza. Costa Rica se ha hecho famosa mundialmente por la preservación de los bosques y por la venta de oxígeno al mundo. Bolivia tiene mil veces más bosque que Costa Rica y tenemos un potencial gigantesco en el desarrollo municipal, asociado a las TCO indígenas, a los parques forestales, al ecoturismo. Hay un potencial gigantesco intacto. Una visión agrícola o ganadera de corto plazo puede nublar tu verdadera vocación. Debemos reconocer, primero, que Bolivia es un país forestal; segundo, que hay que diversificar la producción agroindustrial y agropecuaria. Cualquier modelo de monoproducción es riesgoso y débil. Tenemos que abrir nuestro mercado y no depender sólo del mercado de la soya.

Tú, Miguel Urioste, elegido Prefecto de Santa Cruz, ¿qué reconvertirías?

Primero, democratizaría el acceso al crédito. Esto está generando dificultades en la expansión del desarrollo. Las microfinanzas, las ONG, cumplen un papel, pero hay una capa de medianos y pequeños productores que no tienen financiamiento. Segundo, diversificaría el acceso a la energía eléctrica que aunque ha avanzado, todavía es precario. Tercero, extendería masivamente el riego. No debemos aceptar, como país, que no tengamos riego permanente. Depender de las lluvias, ya sea para la papa, la soya o la quinua, es una locura. No hay ninguna economía que sea exitosa si no tiene control del riego, y Bolivia tiene agua, y la desperdiciamos; dejamos que fluya hasta la cuenca de la Amazonia o del Plata, en vez de utilizarla. Y el recurso agua, en un tiempo más, será más valioso que hasta el propio gas. Entonces, hay que hacer inversiones públicas para generar un aprovechamiento sostenible del agro, por medio de sistemas de riego. Hay que construir represas. Hay que llevar agua al Chaco, regar el altiplano.

Pero es que cuando hablas de diversificar Santa Cruz, por citar a alguna región, ¿a qué te refieres?, ¿tienes en mente algunos productos en particular?

Tienes que producir frutos, carnes, oleaginosas, granos y, a partir de ello, multiplicar tus capacidades de generar soberanía y seguridad alimentaría nacional, vinculadas con las exportaciones. No es posible pensar en un desarrollo agroindustrial sólo en los mercados internos o sólo en los

Tenemos que producir frutos, carnes, oleaginosas, granos y, a partir de ello, multiplicar las capacidades de generar soberanía y seguridad alimentaría nacional, vinculadas con las exportaciones. No es posible un desarrollo agroindustrial sólo en los mercados internos o sólo en los mercados internacionales. Necesitamos articular estos dos mercados, que no son excluyentes.

No debe haber un solo plan de desarrollo rural. Debe haber planes múltiples regionalizados, territorializados. Creo que necesitamos un plan para el norte amazónico de Bolivia, el otro es Santa Cruz y Camiri y la región del sur.

mercados internacionales. Nos hemos movido en esta dualidad excluyente hasta ahora. Necesitamos articular estos dos mercados. Por ejemplo, en el altiplano hay gente que tiene sus vacas y las alimenta con torta de soya producida en Santa Cruz; ése es el nexo que necesitamos. Imagino que el productor de torta de soya no conoce que lo que produce es comida para una vaca que está en el altiplano.

Y para lograr estas articulaciones, ¿consideras que requeriríamos la formulación de un plan de desarrollo rural?

Creo que no debe haber un solo plan de desarrollo rural. Debe haber planes múltiples regionalizados, territorializados. Creo que necesitamos un plan para el norte amazónico de Bolivia, que no existe, y en el que La Paz debería ser un articulador entre Riberalta, Guayamerín y Cobija. El otro es Santa Cruz y Camiri y la región del sur: Tarija, Chuquisaca y Potosí. Aunque Tarija va a seguir la dinámica gasífera, Potosí y Chuquisaca van a necesitar del apoyo de otros. Necesitaremos subsidios estratégicos y, sobre todo, mucha solidaridad nacional.

Aunque sin un plan claro me parece que estamos librados a la absoluta espontaneidad, y de ese modo el aporte al PIB desde el sector agrícola será incluso menor al 15 por ciento actual. Y eso sí que sería negativo...

Al contrario, cuanto menor es el nivel de aporte agrícola al PIB, mayor es el desarrollo. Cuanto más atrasado es el país, mayor es el aporte agrícola al PIB. Esto demuestra que no hay desarrollo de tecnología, de energía, de servicios, y que seguimos dependiendo de las materias primas y del área rural y de la explotación de los recursos naturales agroindustriales. No se trata de disminuir el valor absoluto del PIB agrícola en Bolivia, pero sí se trataría de que en vez de que sea del 15 por ciento o del 14 por ciento, sea simplemente del 10 por ciento, pero con otros sectores adicionales generando mayor riqueza.

Sin embargo, insisto. Tenemos actualmente al Ministro Carlos Villegas elaborando un plan de desarrollo económico que tendrá un énfasis particular en el desarrollo rural. ¿No está bien eso?

Ojalá que no lo terminen cuando Evo Morales se vaya del gobierno, porque ése es el destino fatal de todos los planes. Así que yo le recomendaría a Carlos que no busque el gran plan para sustituir al neoliberalismo, porque la economía va a seguir siendo capitalista, ya sea con mayor inversión extranjera o con mayor participación del Estado en las políticas públicas. Ese va a ser el escenario nacional que se va a vivir.

Entonces, ¿no podemos prescindir del mercado?, ¿la solución es más mercado? Te hago esta pregunta pues el discurso de muchas autoridades del MAS enfatiza formas premercantiles de hacer desarrollo.

Cuanto menor es el nivel de aporte agrícola al PIB, mayor es el desarrollo. Esto demuestra que no hay desarrollo de tecnología, de energía, de servicios. No se trata de disminuir el valor absoluto del PIB agrícola en Bolivia, pero sí se trataría de que en vez de ser 15 por ciento o del 14 por ciento, sea simplemente el 10 por ciento pero con otros sectores adicionales generando mayor riqueza.

La solución, definitivamente, es más mercado. Hemos hecho una asociación maléfica entre capitalismo, acumulación y riqueza, cuando lo deseable es avanzar en el mercado, pero en condiciones de igualdad, y que el excedente beneficie a la comunidad, al excluido.

Y en todo esto, ¿qué rol le cabe a la cooperación internacional?

Ser más humildes, menos soberbios, que coordinen entre ellos, que tengan un mínimo común denominador. Aquí, cada agencia de cooperación se cree dueña de la verdad, maneja sus recursos con total autonomía y reserva. Han generado un Estado paralelo y han absorbido a los principales intelectuales. La gente más capaz está trabajando en la cooperación internacional; no en los ministerios, no en las ONG, no las universidades.

¿Su ayuda es realmente significativa?, ¿de qué montos estamos hablando?

Recibimos menos del 0,3 por ciento del PIB del Grupo de los Ocho. Una gran dádiva de los países industriales que, con su dominio del comercio mundial, generan una fábrica de pobres en el Tercer Mundo. Eso les acarrea el peligro permanente de invasión de los hambrientos del Tercer Mundo.

Entonces, ¿qué rol les toca a estos señores?, ¿abrir sus mercados?

Democratizar el acceso a la riqueza y al capital; disminuir ese desenfrenado nivel de consumismo y acumulación, que es loco. Cuando tú ves en un aeropuerto una botella de whisky que cuesta dos mil quinientos dólares o que una suite de hotel puede llegar a costar tres mil dólares por una noche, no terminas de entender lo que pasa en el mundo. Estas disparidades son tan gigantescas e inmorales que indican que algo está muy mal en el mundo.

Pasemos al marco legal. ¿Falta alguna plataforma legal adicional?, ¿nos haces un recuento de las normas más importantes respecto al desarrollo rural?

En un recuento deben incluirse la Ley INRA, Forestal, del Medio Ambiente y la de Participación Popular. En este marco, siempre me he preguntado si necesitamos una Ley de Desarrollo Rural o no. Algunos afirman que la Ley INRA debería cumplir ese objetivo, pero esa no es su facultad; es una ley para administrar las tierras y punto. Pensé que debíamos avanzar en una ley de desarrollo rural. Creí que debíamos trabajar una ley comprensiva que articule prioridades y establezca políticas nacionales y regionales. Cuando tienes 57 años, ya no eres tan fetichista con las normas y las leyes.

La solución, definitivamente, es más mercado. Hemos hecho una asociación maléfica entre capitalismo, acumulación y riqueza. Yo nunca he dicho que hay que promover menos mercado o que soy antimercado. Nunca he dicho que hay que promover el aislamiento del indígena del mercado, como argumentan otras personas que buscan mantener a las comunidades andinas ancladas en el pasado. Más bien, hay que avanzar en el mercado pero en condiciones de igualdad. Que el excedente beneficie a la comunidad, al excluido.

La cooperación internacional tiene que ser más humilde y tener un mínimo común denominador. Cada agencia de cooperación maneja sus recursos con total autonomía y reserva. Han generado un Estado paralelo y han absorbido a los principales intelectuales del país.

Yo creo que aún sería útil una ley de desarrollo rural.

Antes pensaba que había que armonizar las políticas territoriales con las sectoriales. Incluir en lo productivo todo lo referente al transporte y a la energía. Pero después ves que no hay desarrollo rural sin el desarrollo de las grandes ciudades. He aprendido que no hay desarrollo rural de manera aislada. El desarrollo rural se va a dar como consecuencia del desarrollo de las grandes ciudades que demanden bienes y servicios. Si no hay grandes ciudades, no hay desarrollo rural.

Y en todo esto, ¿qué debemos hacer respecto a nuestro comercio exterior? Cuando hablamos de desarrollo rural, tenemos la idea de que es una actividad ya sea para lograr la autosuficiencia alimentaria o para abastecer el mercado interno, a lo sumo. Pero no parece que el desarrollo rural esté ligado al comercio exterior. ¿Qué opinas?

Creo que son necesarios los mercados protegidos. Son necesarios los tratados comerciales. Son necesarios los bloques de integración regional. La Unión Europea ha tardado medio siglo en llegar a conformar una unidad exitosa, después de tres siglos de tener Estados consolidados y firmes. Así que nosotros tenemos para largo. Tenemos que ser competitivos; si no tenemos competitividad, no tendremos acceso sostenible a los mercados. Ahí viene mi gran duda: ¿cómo ser competitivos, por ejemplo, en la soya, cuando tenemos grandes problemas de caminos, fletes de transporte, puertos que no son propios, problemas políticos y, sobre todo, bajos rendimientos?

¿Cuál bajo rendimiento?

Los rendimientos de la soya en el Brasil y en la Argentina son de tres toneladas por hectárea y en Bolivia tenemos rendimientos de dos toneladas por hectárea. Además, esos países tienen acceso directo a puerto propio.

Entonces, ¿es bueno dar el subsidio del diesel a los agroindustriales?

Es que no tenemos otra. Pero uno de sus efectos perversos son las inundaciones del Río Grande como resultado de la deforestación indiscriminada en las áreas circundantes. Son consecuencia de la expansión desordenada, caótica, irrespetuosa del medio ambiente que genera el cultivo de la soya. No es producto de los pequeños colonizadores, es la soya. Entonces, no importa si el río se entra a mi hacienda, me deja sin casa o sin animales, porque, total, al final el Estado me lo tiene que pagar.

Ya lo has ido advirtiendo en tus textos. Es casi un rito anual de los agroindustriales que cuando les va mal acuden al Estado, tanto para echarle la culpa como para exigirle soluciones.

Exactamente. Y lo mismo ocurre respecto a los mercados para la soya. ¿Acaso era el gobierno quien debería haber previsto estos mercados? No,

Bolivia recibe menos del 0,3 por ciento del PIB del Grupo de los Ocho. Una gran dádiva de los países industriales que, con su dominio del comercio mundial, generan una fábrica de pobres y eso les acarrea el peligro permanente de invasión de los hambrientos del Tercer Mundo.

es el sector privado, el productor que, con su capacidad, va a conquistar los mercados. El Estado debe cumplir un rol proactivo, sin duda. El Estado debe invertir, para mejorar la rentabilidad para los productores, en caminos, información y demás. Todos los Estados lo han hecho. Creo que el modelo de la soya es muy frágil, dependiente, y ahora, con el desmoronamiento de la Comunidad Andina de Naciones y de los aranceles preferenciales, va a sufrir una crisis que va a obligarlo a lograr mayores rendimientos.

¿Cuál es la culpa de los empresarios sojeros?

No haber previsto su diversificación productiva. No haber combinando la actividad de la soya con otras actividades, el depender de un solo mercado y de un solo producto. Eso es suicida. Y encima, las condiciones crediticias se han vuelto más duras. En los ochenta había más facilidad para obtener un crédito. Ahora son otros los criterios: los préstamos son de las casas comerciales, las importadoras de agroquímicos, Aceite Fino y otras fábricas. Ahora son agentes crediticios y agentes financieros. Entonces, te vuelves muy dependiente del que te provee de insumos químicos y del que te va a comprar el grano para exportar el aceite.

Entonces tu reclamo por una mayor democratización del crédito, ¿también se aplica para el oriente?

Sí. Necesitamos una banca de fomento, pero no una banca estatal.

¿Hemos pasado a la época de bancas de fomento y bancas de tecnología? Al menos, eso es lo que ha prometido el MAS en su campaña electoral.

Sabes, yo no creo en una banca estatal de segundo piso que fomente la agroindustria. Yo creo que se ha desarrollado una tecnología de microcrédito masiva, que tiene más de medio millón de clientes; que maneja una cartera de más de 300 millones de dólares y con una mora pequeñísima. Sin embargo, las tasas de interés son altas. Entonces yo Estado voy a subsidiar la tasa de interés y la microfinanciera le va a prestar al productor a un 8 por ciento. El diferencial lo voy a asumir yo como Estado, pero no voy a crear una banca paralela.

Subsidio a los que ya están.

Yo creo que hay que insistir ahí. No hay que crear un banco agrícola que reproduzca todas las taras de años pasados.

Y que de yapa desestructure el microcrédito que ya existe.

Exacto. Hay un microcrédito con una amplia red nacional, con centenares de agencias en el país, con gente capacitada respecto a los créditos. Si la gente sabe que es del Estado, jamás va a pagar sus créditos. Jamás le devuelves al Estado.

El desarrollo rural se va a dar como consecuencia del desarrollo de las grandes ciudades que demanden bienes y servicios. Sin grandes ciudades, no hay desarrollo rural.

El modelo de la soya es muy frágil, dependiente, y ahora, con el desmoronamiento de la Comunidad Andina de Naciones y de los aranceles preferenciales, va a sufrir una crisis que va a obligarlo a lograr mayores rendimientos.

El problema de los empresarios sojeros es el no haber previsto la diversificación productiva, el no haber combinando la actividad de la soya con otras actividades. Son dependientes de un solo mercado y de un solo producto.

Creo que los temas de la Asamblea Constituyente no van a estar orientados al desarrollo económico. Imagino que las principales discusiones se van a dar en aspectos de diseño del Estado y de sus instituciones públicas.

Y para concluir, Miguel, ¿puedes decirnos en qué va a modificar la Asamblea Constituyente el desarrollo rural en el país?

Creo que los temas de la Asamblea Constituyente no van a estar orientados al desarrollo económico. Imagino que las principales discusiones se van a dar en aspectos de diseño del Estado y de sus instituciones públicas.

Ojalá que la Asamblea Constituyente establezca mecanismos más expeditos para un acceso más equitativo, productivo y sostenible de los recursos naturales, desde una perspectiva nacional.

Desarrollo rural: una mirada desde el oriente

Una conversación con Walter Núñez*

Walter, coméntanos acerca del tratamiento del desarrollo rural en ambos modelos, antes y después del 85, y las diferencias entre lo que podría ser el capitalismo de Estado y lo que ha sido el marco neoliberal.

Gracias, Diego, por darme la oportunidad de comentar sobre temas de mi especialidad y que son mi pasión. Evidentemente, entre la Bolivia del capitalismo de Estado y la Bolivia post 1985 hay sustanciales diferencias en el tratamiento no solamente del desarrollo rural, sino de todos los sectores de la economía. En primer lugar, tenemos que entender que en este periodo histórico de capitalismo de Estado más o menos el 70 por ciento de la economía nacional era producida por actividades públicas, ya sean empresas mixtas o empresas directamente manejadas por el Estado. En ese marco, había una intervención directa sobre ciertos elementos del acontecer económico nacional.

No obstante, es difícil establecer diferencias claramente discernibles entre una situación o la otra, pues todo tiene que ver sobre todo con los

En la Bolivia del capitalismo de Estado, como el 70 por ciento de la economía nacional era producida por actividades públicas. Es una primera gran diferencia con la Bolivia post. 1985.

* Walter Núñez Rodríguez es economista, con mención en Ciencias Políticas, graduado de la Universidad George Washington. Obtuvo la Maestría en Economía Agrícola en la Universidad de Purdue, Indiana, en las especialidades de política agrícola, desarrollo económico y comercio internacional. Además, ha realizado cursos de especialización en comercio internacional, y competitividad empresarial y es experto en negociaciones comerciales internacionales, en la Universidad Católica Boliviana, en el Trinity College, Dublín, y la Florida International University, EE UU. Es diplomado en Altos Estudios Nacionales. Su ejercicio profesional en el sector privado comprende desde funciones técnicas hasta la Gerencia General de la Cámara Agropecuaria del Oriente y la Secretaría Ejecutiva de la Confederación Agropecuaria Nacional. Ha sido director de varias entidades privadas y financieras. En la actualidad ejerce funciones directivas en la Fundación AUTAPO, la Sociedad Educativa Boliviana Saint Andrew's y en ENTEL S.A. Sus actividades públicas se iniciaron en la Corporación Regional de Desarrollo del Beni, fue director administrativo y financiero de la Universidad Técnica Mariscal José Ballivián, en Trinidad, fue presidente del Banco Agrícola de Bolivia. Entre 1998 y 2002 fue viceministro de Agricultura, Ganadería y Pesca y Ministro de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Ha escrito extensamente sobre temas agropecuarios, agrarios, comercio internacional, desarrollo sostenible y política económica. Actualmente es director adjunto del Proyecto *Bolivia Competitiva en Comercio y Negocios* de USAID/Bolivia, cuyo objetivo es la promoción de manufacturas para la exportación y el mejoramiento del entorno competitivo nacional.

instrumentos que existían antes de la vigencia del programa de estabilización y liberalización de la economía impuesto con el D.S. 21060 de agosto de 1985. En este sentido, puede que antes del D.S. 21060 el Estado boliviano intervenía directamente en la actividad económica, afectando la producción rural a través de varios instrumentos, entre ellos:

- La fijación de los precios para los productos de la canasta familiar y otros del ámbito agroindustrial, lo que conducía a establecer precios que en algunos casos reconocían la estructura de costos y en otros, se destinaban a mantener niveles bajos para beneficio del consumidor urbano. Mientras mayor presión gremial se ejercía sobre las autoridades de gobierno para negociar precios, mayores beneficios recibían los productores del sector determinado. De esta forma, el precio del azúcar, el arroz, la carne, los productos avícolas, etc., se negociaban con beneficios para aquellos sectores que los producían. Por el contrario, la producción de alimentos básicos — papa, vegetales, granos, etc.— provenientes del área rural campesina, eran virtualmente establecidos por decreto o por disposiciones municipales, sin negociaciones previas, afectando a la economía campesina.

- La política cambiaria (fijación del tipo de cambio) establecía diferenciales importantes para beneficiar la compra de dólares para la importación de cierto tipo de productos e insumos. De esta forma, por ejemplo, los dólares para la compra de maquinaria agrícola y otros insumos eran comprados con una menor cantidad de moneda nacional, lo cual en general incidía positivamente en la economía del sector. No obstante, el alto nivel de corrupción existente en las instancias que determinaban el nivel de la tasa de cambio afectaba en general la disponibilidad de recursos para la importación o compra de insumos agropecuarios, pues los dólares adquiridos de forma más barata se desviaban hacia la adquisición de otros insumos, de carácter suntuario o improductivo.

- La política arancelaria, además de establecer aranceles diferenciados para beneficiar la importación de determinados productos —entre ellos los insumos y la maquinaria agrícola— era altamente proteccionista, dirigida en teoría a proteger la producción nacional.

- La capacidad de compra de materias primas de forma casi monopólica, que se ejercía a través de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF); la existencia de empresas agroindustriales de carácter público, fomentaba la existencia de un comprador seguro para muchos productos, desde caña de azúcar, castaña, arroz, carnes, productos lácteos, cueros. Esto puede señalarse como un beneficio directo para los proveedores del campo.

- La existencia de instrumentos públicos para la prestación de servicios al sector rural, tales como el Banco Agrícola de Bolivia, que otorgaba crédito; el Servicio de Desarrollo de Comunidades, que prestaba asistencia técnica; el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria, que ofrecía paquetes tecnológicos; Justicia Campesina, que atendía los diferendos de problemas de tierra del sector de los pequeños productores campesinos; el

Antes de 1985 el Estado influencia en fijar los precios de los productos; fijaba el tipo de cambio; la política arancelaria; la compra de materia prima y de los productos de la agroindustria nacional; manejaba los instrumentos públicos que prestaban servicios al sector rural, etcétera. Todo ello contribuía a la corrupción estatal.

Centro de Desarrollo Forestal, con responsabilidades para asistir técnicamente a la producción forestal, entre los más importantes servicios de apoyo al sector rural.

Una vez puestas en marchas las reformas del sector público emprendidas desde 1985 hasta la fecha, la situación cambió radicalmente, pues:

- Se dejó que la libre oferta y la demanda determinaran los precios de los productos del campo. Si algún beneficio se derivaba de la situación anterior, esto cambió radicalmente, pues los productores fueron sometidos hasta ahora a competir con la producción local, fundamentalmente con las importaciones y peor aún, con el contrabando.

- La política arancelaria eliminó radicalmente su orientación proteccionista, y ni siquiera los tratados de integración suscritos por Bolivia— Comunidad Andina, MERCOSUR— han modificado la renuencia de las autoridades de Hacienda para modificar los niveles arancelarios, manteniéndose éstos básicamente en tres niveles: arancel cero para los productos liberados en los procesos de integración y para un listado restringido de bienes de capital, de 5 por ciento para bienes esencialmente útiles para a industria no producidos en el pas, y de 10 por ciento para el saldo de las importaciones que realiza Bolivia. En la situación anterior, de altos aranceles de importación, era usual la negociación de licencias previas —altamente susceptibles de procesos de corrupción— y la lógica la inducción al contrabando.

- La desaparición de la CBF eliminó las compras estatales de productos, generando un problema de mercado para los sectores que crecieron y se desarrollaron a partir de contar con un mercado seguro.

- A nivel institucional, los servicios públicos también desaparecieron, y en este contexto, quizás el cierre del BAB y con ello el apoyo crediticio estatal, sea uno de los más perjudiciales para la economía rural. Por otro lado, los programas de extensión rural que realizaba el Servicio de Desarrollo de Comunidades y aquellos del Centro de Desarrollo Forestal no han sido repuestos en la práctica por ningún organismo público o privado, y la asistencia técnica que se ofrece al área rural está ahora limitada y es dependiente de los programas de apoyo de la cooperación internacional, por un lado altamente concentrados en ciertas zonas geográficas, y por otro, con escasa sostenibilidad financiera e institucional.

Por los temas que he señalado, es evidente entonces que antes de 1985 o del proceso de reforma del Estado encarado durante los años venideros, el Estado tenía una fuerte presencia en el ámbito de la economía y en el quehacer diario de los productores rurales. A partir de 1985, el productor está sujeto a sus propias decisiones y es poco lo que puede recibir del Estado en materia de crédito o asistencia técnica. La investigación agrícola del IBTA cada día tiene menos recursos y, finalmente, con el proceso de Participación Popular y descentralización administrativa, son las regiones

Antes de 1985 el Estado tenía una fuerte presencia en el ámbito de la economía de los productores rurales. A partir de este año, el productor recibe poco del Estado en materia de crédito y asistencia técnica. Finalmente, con el proceso de Participación Popular, son las regiones y los municipios los responsables de atender las demandas del sector en materia de servicios de apoyo a la producción.

y los municipios los responsables de atender las demandas del sector en materia de servicios de apoyo a la producción.

No es hasta la gestión entre 1997 y 2002 que el Estado, por intermedio de la administración central, recupera las funciones de sanidad agropecuaria e investigación tecnológica e invierte más de 60 millones de dólares en la constitución y funcionamiento del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentara (SENASAG) y del Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria, (SIBTA), funciones que hasta ese periodo estuvieron delegadas a las prefecturas de departamento, con el consiguiente deterioro en la atención de los productores de aquellos departamentos que poco o nada invertían en estos campos.

En cuanto a la contribución del campo al abastecimiento del área urbana, es fundamental hacer las siguientes puntualizaciones:

- En la actualidad, ni los productores de productos básicos (papa, verduras, legumbres, otros tubérculos, granos, etc.) son exclusivamente pequeños productores, ni los productores de rubros para la agroindustria (caña de azúcar, soya, algodón, arroz, etc.) son todos medianos o grandes empresarios agropecuarios.

- En el caso de la soya —el más importante cultivo agrícola del país—, se estima que de los aproximadamente 3.000 productores involucrados en este rubro, cerca de 1.700 (57 por ciento) son pequeños productores, muchos provenientes del occidente del país y participantes del movimiento de los colonizadores del oriente boliviano. En el caso de la caña de azúcar y del algodón en Santa Cruz, un porcentaje superior al 70 por ciento de los agricultores de estos rubros corresponde a pequeños productores.

- En Santa Cruz y el Beni, cerca del 90 por ciento de los ganaderos de vacunos son técnica, legal y productivamente considerados pequeños propietarios.

Algunas otras importantes cifras para precisar los mitos y conceptos:

- Del total de 2.122.660 hectáreas cultivadas en Bolivia, el 16 por ciento son tierras destinadas a la producción de productos básicos de la canasta familiar, entre tubérculos, frutas, verduras y forrajes básicos. En estos rubros, más del 80 por ciento de los productores son pequeños productores campesinos.

- Del PIB agropecuario de 2004 de 1.131.000.000 dólares, aproximadamente 600.000 dólares (el 53 por ciento) se origina esencialmente por la economía campesina del país.

Algunas preguntas como síntesis: la primera, tiene que ver con el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. Si bien tenía un poder incluso jurídico, su torta en el Presupuesto General de la Nación y respecto de los otros ministerios era de menos del 1 por ciento. El Ministerio de Defensa tenía más del 20 por ciento, es decir que se trataba de un poder simbólico más que efectivo. La segunda, nos muestra una aparente neutralidad del

El Estado, en las gestiones 1997 al 2002, recupera por intermedio de la administración central las funciones de sanidad agropecuaria e investigación tecnológica, e invierte más de 60 millones de dólares en la constitución y funcionamiento del SENASAG y del SIBTA, funciones que hasta ese periodo estuvieron delegadas a las prefecturas de departamento.

Estado en el sentido de subsidiar tanto a unos como a otros. Era un Estado que básicamente se habría ocupado de subsidiar a todos. ¿No crees que fue un Estado que favorecía más a una región que a otra?, ¿más al oriente que a occidente? Y termino con la tercera pregunta: el Estado del 52, más que un Estado promotor del desarrollo rural, fue un Estado que buscó la sustitución de las importaciones en un sentido industrial, fundamentalmente urbano, pero poco atento a las demandas campesinas. ¿Es cierto?

Ésa es la paradoja del Estado del 52 al 85. Había, a mi juicio, un clarísimo sesgo pro producción, y en ese sentido sí podemos hablar de un Estado que priorizó la producción local (endógena, como diríamos ahora), tanto en la industria como en el comercio. Pero, obviamente, tomando en cuenta que la matriz productiva boliviana era la de una economía aún primaria, la naturaleza de las políticas económicas estuvo dirigida más al sector rural que a otros sectores, independientemente de que éstos hayan sido eficientes. Si nosotros hubiésemos permitido que la visión del Estado primara por encima de otras visiones particulares y específicas respecto al manejo de la economía y la política del país, en este momento tuviéramos una fortísima burguesa productiva, un sector agropecuario altamente eficiente, una institucionalidad que ya estaría por cumplir 50 años, una capacidad productiva no necesariamente sujeta a las políticas de aranceles diferenciados y un sector agropecuario capaz de competir más allá de los mercados de integración subregional.

Por lo tanto, el intervencionismo del Estado fue totalmente costoso e inefectivo. Con el paso del tiempo fue creando algunos enclaves más desarrollados que otros, y, en ese sentido, viene esa gran discusión pública de si el Estado orientó su inversión más a una región que a otra, en detrimento por supuesto de quienes se sienten más afectados, como los campesinos del occidente del país. Entonces la paradoja es esa: tuvimos un Estado fuerte pero un pésimo Estado, a diferencia del 85 hacia delante, cuando no tuvimos mucho Estado pero primó la fuerza del mercado. Pasamos, pues, de un extremo de tener un Estado ineficiente y corrupto a tener un Estado *light* e irresponsable.

A decir de uno de los más renombrados estudiosos del desarrollo rural de Bolivia, Miguel Urioste, el nuestro sería un Estado anticampesino entre el 52 y el 85 y posiblemente más todavía del 85 en adelante. ¿En qué medida es esto así? Y te pregunto algo que siempre resalta en los textos de Urioste: antes, el 70 por ciento de los productos alimenticios provenía del campo. Sin embargo, tanto la libre importación como el contrabando han mandado al diablo lo que podría haber sido nuestra revolución agrícola. Es decir, en definitiva, se han priorizado distintos tipos de políticas en contra del campesino.

Yo no estoy del todo de acuerdo con que las políticas pre y post 85 hayan sido necesariamente anti-campesinas, pero puedo concordar en que no se ha atendido al campesino en todas sus demandas. Asimismo, cabe

En el Estado del 52 al 85 había un clarísimo sesgo pro producción, y en ese sentido sí podemos hablar de un Estado que priorizó la producción local (endógena), tanto en la industria como en el comercio. Pero tomando en cuenta que la matriz productiva boliviana era la de una economía aún primaria, la naturaleza de las políticas económicas estuvo dirigida más al sector rural que a otros sectores, independientemente de que éstos hayan sido eficientes.

Pasamos del extremo, de tener un Estado ineficiente y corrupto entre el 52 y el 85 a tener un Estado *light* e irresponsable, a partir del 85.

El 60 por ciento de los créditos del Banco Agrícola se fue a Santa Cruz y el 40 por ciento a occidente. Sin embargo, el problema no fue la cantidad de créditos hacia occidente, ciertamente menor, sino la escasa capacidad para usar estos recursos satisfactoriamente. Se dilapidó mucho dinero y falló la capacidad de satisfacer la gran demanda campesina por tecnología, mecanismos de mejoras en la tierra y/o crédito.

admitir que hasta cierta fase del desarrollo contemporáneo del país el cúmulo de las inversiones públicas no estaba dirigido al campesino, sino a actividades de las que se esperaba un inmediato retorno. Así, el 60 por ciento de los créditos del Banco Agrícola se fue a Santa Cruz y el 40 por ciento a occidente. Yo fui presidente del Banco Agrícola y fui, justamente, el último funcionario con plenas capacidades en aquel cargo. Lo cerraron las imposiciones del Consenso de Washington, cuando en la lógica perversa del neoliberalismo y su maldita ortodoxia, no pudimos sostener más la banca pública. Yo presenté a consideración del Gobierno un proyecto de reforma de esta institución para evitar su desaparición. Sin embargo, no creo que el problema fuera la cantidad de créditos hacia occidente, ciertamente menor, sino la escasa capacidad para usar estos recursos satisfactoriamente. Se dilapidó mucha plata y falló la capacidad de satisfacer la gran demanda campesina por tecnología, mecanismos de mejoras en la tierra y/o crédito.

Sin embargo, hasta cierto punto yo podría sostener parcialmente la afirmación, pues es indudable que si hablamos de créditos al sector rural, de caminos de acceso, de obras importantes de infraestructura (fábricas, represas, mecanismos de apoyo, etc.) los más beneficiados han sido históricamente los productores considerados medianos y grandes. Y esta situación se ha dado por diversos motivos, desde la capacidad de maniobra y presión que ejercen los gremios agropecuarios, pasando por la ineficiencia en la distribución de la inversión pública, hasta el sesgo de la política económica del proceso neoliberal, que ha privilegiado la ley del más fuerte. Es decir, los productores ineficientes son los que menos acceden a los servicios públicos o menos capacidad tienen de asimilar los procesos de innovación tecnológica, rezagándose y entrando en un círculo vicioso de pobreza.

Pero en los últimos años se ha tratado de corregir estas distorsiones, pues un porcentaje mayor al 60 por ciento de los recursos destinados a la inversión pública ha estado dirigido a los programas de atención a las economías campesinas —obras de riego, paquetes tecnológicos, caminos vecinales, mercados campesinos, comunicación e información para el desarrollo y tareas para la promoción de los mercados—. En este contexto hablemos de los años noventa, pues mediante la lógica de luchar contra la pobreza, a través de la aplicación de una estrategia para poner en marcha este propósito, la denominada Estrategia de Reducción de la Pobreza favorece fundamentalmente al occidente del país. Podemos afirmar, sin lugar a equivocarnos, que más del 60 por ciento de la inversión pública se dirige al sector productivo occidental del país; hablamos de riego, construcción de caminos vecinales, investigación o construcción de mercados campesinos.

Basta ver los programas de la cooperación internacional: el PASA de la Unión Europea, el Programa de Apoyo Sectorial Agropecuario del Reino de Dinamarca, la producción de semillas del Programa Nacional de Semillas,

que ha revolucionado la producción de material vegetal en rubros de eminente naturaleza campesina, las inversiones del Programa de Desarrollo Alternativo en el Chapare y Yungas y, últimamente, las aportaciones del SIBTA, el mismo que, por medio de los PITA (proyectos de investigación tecnológica aplicada), ha beneficiado en más del 70 por ciento a pequeños productores del área rural.

¿Me estás diciendo que desde el 90, el 60 por ciento de la inversión está destinado al occidente? Entonces el modelo neoliberal ha sido pro campesino.

Pero no hablemos del modelo neoliberal, hablemos de la orientación de la política pública dentro de un concepto de mercado. Si uno examina la ejecución presupuestaria del actual MACA hasta junio de 2004, se observa que más del 60 por ciento de la inversión pública en el sector rural está dirigida al occidente del país.

Adicionalmente, yo tengo algunas importantes cifras referidas a la inversión pública. Veámoslas por favor. Las siguientes cifras resultan del reordenamiento de la inversión pública, el funcionamiento de nuevos fondos para atender las demandas sociales y productivas de los municipios y la constitución de cuentas especiales dirigidas para la inversión pública producto de la condonación de la deuda externa dirigida al nivel local, todo ello complementado por un proceso de ordenamiento de la cooperación internacional. Las cifras estadísticas oficiales muestran que la inversión pública dirigida al sector agropecuario ha venido incrementándose como porcentaje del total dirigido al sector productivo, desde el 3,2 por ciento en 1994 al 8,2 en 2004, tal como lo observamos en el cuadro siguiente.

Sin embargo, hasta cierto punto podría sostener parcialmente la afirmación de que el Estado es anticampesino pues, indudable, si hablamos de créditos al sector rural, de caminos de acceso, de obras importantes de infraestructura (fábricas, represas, mecanismos de apoyo, etc.), los mayores beneficiados han sido históricamente los productores considerados medianos y grandes.

Inversión pública ejecutada, según sector productivo, 1994-2004
(en porcentaje)

SECTOR	1994	1995*	1996*	1997*	1998*	1999*	2000*	2001*	2002*	2003*	2004*
Productivo	24,7	15,7	13,3	11,1	12,4	9,9	10,5	10,5	10,8	9,8	9,1
Hidrocarburos	20,3	11,0	9,1	4,9	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Minería	1,2	1,2	0,9	0,7	0,7	0,7	0,5	0,3	0,5	0,6	0,2
Industria y turismo	0,1	0,1	0,1	1,0	0,8	0,8	1,0	0,9	1,1	1,0	0,7
Agropecuario	3,2	3,3	3,3	4,5	10,4	7,8	9,0	9,2	9,2	8,2	8,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

*Incluye ejecución estimada de los gobiernos municipales.

Estas cifras relativas hay que complementarlas con las absolutas; los datos provenientes del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo -VIPFE indican que en 1992 el Estado ejecutó 531,6 millones de dólares en inversión pública, de los cuales 54,7 millones de dólares o el 10,29 por ciento correspondieron a inversiones en el sector agropecuario.

En los años noventa, con la lógica de lucha contra la pobreza, a través de la aplicación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, se favorece fundamentalmente al occidente del país. En los últimos años un porcentaje mayor al 60 por ciento de los recursos destinados a la inversión pública ha estado dirigido a los programas de atención a las economías campesinas.

El año 2001, la inversión pública total alcanzó los 638,8 millones de dólares, y el porcentaje de inversión en el sector agropecuario fue del 9,22 por ciento. Si comparamos estas cifras con las inversiones en el área de carreteras y transporte, estas últimas han sido 4,5 veces mayores a la inversión rural. Del total de la inversión pública en millones de dólares entre 1992 y 2002, la información disponible muestra la siguiente distribución:

Sector	Inversión total (1992-2002)	Porcentaje del Total
Hidrocarburos	457,2	7,59
Minería	44,3	0,74
Industria y turismo	37,4	0,62
Agropecuario	429,7	7,33
Transporte	1950,8	32,38
Energía	301,5	5,00
Comunicaciones	61,4	1,01
Recursos hídricos	89,7	1,49
Salud	398,5	6,61
Educación	634,9	10,54
Saneamiento básico	707,0	11,74
Urbanismo y vivienda	570,5	9,47
Multisectorial	341,6	5,67
TOTAL	6.024,5	100,00

Las cifras son muy claras; en todo el periodo observado, no es el sector agropecuario el que ha recibido mayor inversión pública, pues del total recibido por los sectores, el 7,33 por ciento del total de la inversión pública es una cifra mezquina si consideramos que este sector contribuye con el 14 por ciento del PIB nacional y genera cerca del 30 por ciento del total de las exportaciones nacionales.

De los casi 500 millones de dólares destinados al sector agropecuario, la mayor porción se dirigió al campo y fundamentalmente al sector occidental de país, precisamente para corregir ese pretendido sesgo anticampesino de la política neoliberal.

Esta dirección de los recursos no fue resultado de un acto de generosidad. Los cooperantes internacionales no lo hicieron por buenos, lo hicieron porque, en el marco de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, se dieron cuenta de que superar el tema de la pobreza en Bolivia es un requisito indispensable para el desarrollo del país. No podemos tener un desarrollo nacional si no mejoramos el campo y no reducimos la lacerante pobreza que lo caracteriza.

En esa inversión estás incluyendo a la Participación Popular, por supuesto.

Superar el tema de la pobreza en Bolivia es un requisito indispensable para el desarrollo del país. No podemos tener un desarrollo nacional si no mejoramos el campo y no reducimos la lacerante pobreza que lo caracteriza.

Estoy incluyendo todos los flujos de inversión pública de los tres niveles de inversión: nivel central, prefectural y municipal, tal como lo muestran las cifras oficiales, que ciertamente no son un invento mío.

Pero, en todo caso, si tus cifras son correctas, aún se puede argumentar que ese mayor flujo de recursos hacia occidente tiene un destino más democrático, pues favorece a muchos, mientras que el menor porcentaje a Santa Cruz beneficia a menos gente.

Falso. Ése es otro mito porque ni todos los productores de verduras, ni los de frutas, ni los de granos básicos son pequeños productores, ni todos los grandes productores de algodón, soya y carne son grandes. Por ejemplo, en el caso de la producción de soya, de los tres mil productores involucrados en esta actividad en el departamento de Santa Cruz, 1.700 son pequeños productores campesinos y en el 80 por ciento de los casos son colonos que vinieron y siguen viniendo desde el occidente del país. Eso desmitifica la idea de que la soya está en manos de grandes potentados, pues existe una alta presencia del sector campesino. El 95 por ciento de los ganaderos de Santa Cruz son pequeños ganaderos de menos de 500 hectáreas; en esencia son campesinos orientales, gente básica y muy sencilla, aunque para muchos que manejan de manera maniquea el tema, este dato de la realidad no importa, pues para ser pequeño o campesino habría que agregarle, además, el componente racial.

Pero el otro 5 por ciento de los ganaderos, ¿qué porcentaje de la producción maneja?

Bueno, es posible que maneje cerca del 70 ó el 80 por ciento de la producción. Igual que en el Beni. Allá se tiene casi la misma distribución y en el caso particular del Beni, esta presencia es mucho más importante, porque en este departamento la ganadería de vacunos es la principal —diría casi la única— actividad económica de la región. Recordemos, en todo caso, que como muchas otras actividades económicas, la ganadería tradicional boliviana es una actividad extensiva en cuanto a la demanda de tierras y tiene una característica que los economistas llamamos economías de escala; es decir, a mayores niveles en el tamaño de los factores de producción, mayor es el resultado productivo.

Quiero volver al 21060. Según tú, a pesar de sus efectos devastadores sobre el campo, no ha impedido que el 50 por ciento de la producción agrícola provenga precisamente de aquí.

Acá hay otro mito, Diego. ¿De qué efectos devastadores hablas?, ¿en qué ámbitos? Porque todo el boom agrícola de Bolivia, visible, por ejemplo, en la mejor producción vitivinícola en Tarija y en Camargo o en el incremento de la producción de papa, quinua y soya, todos esos son sucesos posteriores a 1985. Son sucesos que se han dado en una economía de mercado que

En el caso de la producción de soya, de los tres mil productores involucrados en esta actividad en Santa Cruz, 1.700 son pequeños productores campesinos y un 80 por ciento de éstos son colonos que vinieron y siguen viniendo desde el occidente del país y el 95 por ciento de los ganaderos de Santa Cruz son pequeños ganaderos de menos de 500 hectáreas. Esto desmitifica la idea de que la soya y la ganadería están en manos de grandes potentados, pues existe una alta presencia del sector campesino.

El 5 por ciento del total de ganaderos de Santa Cruz posiblemente maneje cerca del 70 ó el 80 por ciento de la producción, igual que en el Beni.

forzó a la gente a competir, y el incremento de la producción se dio en ese ámbito y marco de política económica. Es más —y por eso digo que del 52 al 85 tuvimos una presencia pública enorme pero paradójicamente inefectiva— recién cuando las políticas públicas no intervienen en la fijación de los precios, realmente crece la producción agropecuaria boliviana. Ahora bien, lo que pasa con la producción en algunos sectores de economía campesina es que, evidentemente, ésta disminuye y hay muchos campos abandonados. Pero ése fue el resultado de los procesos de migración del Oeste al Este debido, entre otros factores, a la gran sequía de 1983 y al cierre de muchas minas de la COMIBOL por la crisis de los precios del estaño y otros minerales. Reconozcamos que esto hubiera ocurrido de manera independiente a la naturaleza de la política económica.

Del 52 al 85 tuvimos una presencia pública enorme pero inefectiva. Recién cuando las políticas públicas no intervienen en la fijación de los precios, crece realmente la producción agropecuaria boliviana. Ahora bien, lo que pasa con la producción en algunos sectores de economía campesina es que evidentemente ésta disminuye y hay muchos campos abandonados, pero eso es el resultado de los procesos de migración Oeste-Este, debido a la gran sequía de 1983 y al cierre de muchas minas de la COMIBOL.

Entonces, si uno ve los datos de las migraciones masivas del campo a las ciudades, ¿por qué estas cifras, si el boom es tan evidente? Y, acaso no fue devastador el dejar que, por ejemplo, productos chilenos invadan nuestros mercados? Tú dices que todo esto es mentira.

Vamos por partes, ¿cual es el proceso masivo de migración no dirigida, al margen de la promovida por el Instituto Nacional de Colonización? Como ya lo mencioné, fue la sequía del 83, producto de un fenómeno natural que dejó al Estado sin capacidad de reaccionar ni llegar con una asistencia mínima al pequeño productor campesino. Los efectos de la Corriente del Niño se dieron de una manera severa en el norte potosino, pero afectaron en general a todo el occidente del país. Ahí tú tienes una masiva migración del campo a la ciudad, del occidente al oriente y las emigraciones al norte argentino, además de otras a Estados Unidos o Brasil. Tenemos entonces en un fenómeno natural el causante de un proceso de desajuste productivo, de caída de la producción.

Ya con las políticas neoliberales en curso, y teniendo los ciudadanos la facultad legal de importar libremente, lo que tenemos es una masiva inyección de productos de los cuales Bolivia nunca fue productor, como utensilios domésticos: refrigeradores, televisores, etc. En el caso de los productos agropecuarios e industriales de origen chileno; frutas de carozo, uvas, lácteos, pastelería, lo que tenemos es un problema de competitividad, el mismo que resultaría igual de elocuente al margen nuevamente de la naturaleza de la política económica. Además, tampoco se puede decir que el D.S. 21060 produjo una invasión de productos, pues de todos modos ya para entonces el contrabando había sido devastador para nuestra economía. Las políticas de aquel tiempo sólo hicieron visible lo que de todos modos ya se daba *de facto* y, por qué no decirlo, hubo autoridades completamente equivocadas que creían que el neoliberalismo económico era también permisividad, y de ahí la lacra del contrabando. Nuevamente, el contrabando no es *per se* el resultado de ser más intervencionistas o más liberales; el contrabando es un problema de permisividad en la política aduanera, en otras palabras, de corrupción elevada a su máxima potencia.

Entonces, acá lo reitero, paradójicamente los grandes booms de la agricultura nacional se dan en este periodo post 85. En 1986 Santa Cruz tenía entre 35 mil y 40 mil hectáreas de soja; diez años después tenía diez veces más, y hoy se siembra alrededor de 800 mil hectáreas. Independiente de la indiferencia pública en materia productiva, por lo menos el neoliberalismo no impidió que los productores sojeros cruceños y la industria de oleaginosas hagan su propia lectura de la realidad y que, pese a las deficiencias de infraestructura, investigación en tecnología y costo de los factores, se embarquen en el proyecto exportador. Es decir, lo que acá funcionó fue la imaginación del individuo frente a las deficiencias de todo el Estado.

Quizá sea necesario decir que este aparente desdén por lo agrícola que has intentado desmitificar es en realidad un rasgo general del Estado no sólo respecto a aquellas políticas orientadas a la agricultura sino, por ejemplo, a otras políticas, como las sociales. Lo que hace que el Estado anti-campesino sea más que únicamente un Estado de este tipo. Por otra parte, posiblemente el mayor problema en este aparente afán anticampesino sea menos el diseño de las políticas públicas que propiamente su continuidad. Por ejemplo, hemos pasado del Agropoder a la ENDAR, transitando por la ETPA.

Yo quiero ser muy enfático respecto a lo que comentas. Lamentablemente Bolivia es un país que se refunda cada inicio de un periodo constitucional. Bolivia se refunda cada cinco años en su institucionalidad básica. Se refunda en aquella institucionalidad que genera los servicios de atención pública, en las visiones de transformación productiva o en aquellas de acceso a los mercados, se refunda en las lógicas de administración pública y, en el caso particular del Ministerio de Agricultura, podemos contar desde 1985 no menos de cinco procesos de reforma institucional, uno en cada gobierno.

¿Nos mencionas los cinco?

Ha sido tradicional en el contexto del periodo democrático que cada uno de los gobiernos que han asumido la conducción nacional formulen su propuesta de visión estratégica dirigida al sector agropecuario. Así tenemos, por ejemplo, la estrategia del agropoder formulada en el gobierno del Dr. Paz Estenssoro; en el periodo del Presidente Paz Zamora se formuló un conjunto de propuestas referidas a un plan quinquenal de desarrollo agropecuario, propuesta a la cual no se le asignó ningún denominativo especial; luego, cuando el MACA se transformó en Secretaría Nacional de Agricultura y Ganadería en la primera gestión del Presidente Sánchez de Lozada, el denominativo común de la política sectorial estuvo dirigido al desarrollo de las ciudades intermedias como impulsoras del desarrollo sectorial agropecuario; posteriormente, en las presidencias del Gral. Banzer y del Ing. Quiroga se formuló la Política Nacional de Desarrollo Agropecuario

Respecto al caso de los productos agropecuarios e industriales de origen chileno, lo que tenemos es un problema de competitividad, el mismo que resultaría igual de elocuente al margen de la naturaleza de la política económica.

(PNDAR), para transitar entre los últimos gobiernos con la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, ya hecha oficial y publicada en la gestión del Presidente Rodríguez.

Como se puede apreciar en este recuento “institucional” de poco más de 20 años, si algo ha caracterizado la política pública agropecuaria es, definitivamente, su inestabilidad, sus continuos cambios de enfoque, su escasa sostenibilidad institucional y financiera. Por último, lo que es más grave aún, se constata que el tema agropecuario y rural no ha sido en concreto una de las prioridades de muchos de los gobiernos mencionados.

Debido a la ausencia de una política de Estado —para el efecto podríamos mencionar que casi todos los sectores productivos del país han carecido de ella— en materia agropecuaria desde el plano institucional y, por ende, desde la capacidad de aplicar las diferentes visiones para el desarrollo sectorial, hemos tenido un ministerio cabeza de sector constantemente sujeto a cambios, sometido a más de siete procesos de reforma institucional en los últimos 20 años y, para desgracia, casi ninguno de estos procesos ha gozado de una vida relativamente efectiva para introducir cambios estructurales en la producción y la vida del campo.

Hacia finales del periodo 1997-2002 se encaró uno de los procesos de reforma institucional más agresivos y técnicamente mejor llevados de los últimos años: i) se reestructuró el ministerio para consolidar su visión normativa y orientadora de las políticas sectoriales y así apoyar a los procesos de descentralización y municipalización en curso, con la intención de que, sin importar el nivel de la administración, el sector rural y productivo se vea adecuadamente atendido en sus demandas por el Estado; ii) se condujo un proceso público y transparente de convocatoria de personal, que llevó a que el 85 por ciento de los profesionales del ministerio hayan sido seleccionados por méritos, sin intervención ni cuoteo político alguno; y iii) se encaró la ejecución de un amplio e importante programa de servicios agropecuarios, por medio de la creación del SENASAG y del SIBTA, respondiendo a demandas históricas del sector agropecuario nacional —desde los pequeños hasta los grandes productores—, que hasta ese momento habían padecido una cada vez mayor ausencia pública y por ende, un mayor deterioro productivo del sector por las falencias tecnológicas y sanitarias que, además de empobrecer al individuo, le quitan toda posibilidad de competencia interna y externa.

Simplemente como ejemplo de la inestabilidad institucional —que causa enormes perjuicios sobre la capacidad productiva del país y deteriora al máximo la confianza de los individuos en la cosa pública—, apenas iniciado el periodo constitucional 2002-2007, todo el programa de reforma institucional descrito fue anulado, el ministerio una vez más reestructurado, el personal cambiado de funciones y los programas de inversión rural reordenados para responder a las visiones clientelares de aquella gestión gubernamental. Se intentó politizar la administración del SIBTA, se afectó la institucionalidad del SENASAG, se intervinieron varios programas de la

Tampoco se puede decir que el D.S. 21060 produjo una invasión de productos, pues de todos modos ya para entonces el contrabando había sido devastador para nuestra economía. Las políticas de aquel tiempo sólo hicieron visible lo que de todos modos ya se daba *de facto*. El contrabando no es *per se* el resultado de ser más intervencionistas o más liberales; el contrabando es un problema de permisividad en la política aduanera, en otras palabras, de corrupción elevada a su máxima potencia.

cooperación internacional y toda aquella visión productivista, técnica, orientada a la modernización de las estructuras productivas y de desconcentración operativa que encaraba el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDER), se transformó en una visualización maniquea del medio rural, transformándolo en el actual Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) que, a juicio muy personal, insiste en el tratamiento político del medio rural en desmedro de apoyar los desafíos productivos, al margen de los actores del ámbito agropecuario.

Deseo manifestar, no obstante lo anterior, que todas las estrategias rurales formuladas han tenido aciertos al identificar con absoluta precisión los problemas tanto económicos como sociales que caracterizan al medio rural boliviano; a nivel de las propuestas específicas, han identificado también interesantes políticas, programas y acciones para el desarrollo sectorial; han precisado en muchos casos las fuentes de financiamiento para su ejecución y han generado muy interesantes procesos de discusión con los actores del medio —especialmente la PNDAR y la ENDAR— que particularmente en estos dos últimos casos las convierten en propuestas legítimas, cercanas a las demandas de los productores y de las regiones.

¿Cuál ha sido, sin embargo, el pecado capital de todas estas propuestas o estrategias? Su mínima sostenibilidad institucional y, por ende, la incapacidad de generar procesos de confianza que permitan su pleno y efectivo financiamiento y ejecución. Desde la perspectiva del funcionario público responsable, qué interés podría uno tener en cambiar las estrategias sectoriales si observa y constata que tal o cual propuesta tiene ya varios años de ejecución, que la gente la apoya, que en torno a la misma se han establecido experiencias y se han aprendido lecciones para su corrección y que, finalmente, ha comenzado a construir el camino de la sostenibilidad. Lamentablemente, como muchas cosas en el país, Bolivia se refunda cada cinco años, tras comenzar un nuevo periodo gubernamental, y así es muy difícil que las estrategias sectoriales —por muy buenas que sean técnicamente, por muy validadas que se encuentren por los actores del medio, por muy acertadas que estén en sus propuestas— funcionen y tengan los impactos esperados.

Hechas estas reflexiones, mirá, a mí me hubiese encantado, con ciertas variaciones, haber sido Ministro de Agricultura el 2002, inaugurando el tercer quinquenio del agropoder. Las variaciones programáticas en lo que hace al sector agropecuario no han sido tan grandes como para recomenzar siempre de cero. Siempre era mejor dar continuidad y mejorar los aciertos, corregir los equívocos y siempre, siempre, construir institucionalidad.

Muy rápidamente, cuál es la importancia del SENASAG y del SIBTA.

Solamente escuchemos las demandas de los agropecuarios de todo el país. La ausencia de una política pública en materia de sanidad agropecuaria nos genera aproximadamente 130 millones de dólares en pérdidas. Entonces,

Lamentablemente Bolivia es un país que se refunda cada cinco años en su institucionalidad básica. Se refunda en aquella institucionalidad que genera los servicios de atención pública, en las visiones de transformación productiva o aquellas de acceso a los mercados, se refunda en las lógicas de administración pública y, en el caso particular del Ministerio de Agricultura, podemos contar desde 1985 no menos de cinco procesos de reforma institucional, uno en cada gobierno.

En poco más de 20 años, si algo ha caracterizado la política pública agropecuaria es definitivamente su inestabilidad, sus continuos cambios de enfoque, su escasa sostenibilidad institucional y financiera y, por último, y más grave aún, la constatación de que el tema agropecuario y rural en concreto no ha sido una de las prioridades de muchos de los gobiernos mencionados.

lo que persigue el SENASAG es recuperar la acción del Estado en áreas donde es inevitable e imprescindible la acción pública, a efectos de establecer políticas públicas y llevar adelante programas nacionales de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, que hasta ese momento eran ineficientemente llevados por las prefecturas de departamento. Sin una institucionalidad nacional encargada de estas tareas, lo que tú tienes es realmente libertad para infectar nuestros alimentos, ofertar productos sin control sanitario y, definitivamente, hacer del mercado boliviano un mercado ferial para los excedentes extranjeros, por supuesto todo ello coadyuvado por el contrabando, que campea por doquier. Por lo tanto, con la presencia del SENASAG erradicando la fiebre aftosa, la mosca de la fruta, atacando la salmonelosis aviar, liquidando las enfermedades de la papa, ideando programas para resolver otros tantos problemas de sanidad agropecuaria, lo que se hizo es restituir la capacidad del Estado de proporcionar servicios públicos.

Lo que persigue el SENASAG es recuperar la acción del Estado en áreas donde es inevitable e imprescindible la acción pública, a efectos de establecer políticas públicas y llevar adelante programas nacionales de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, que hasta ese momento eran ineficientemente llevados por las prefecturas de departamento.

Por otro lado, el SIBTA es un modelo de generación de tecnología agropecuaria del que me siento muy orgulloso. Se trata de un sistema en el que el agricultor toma en sus manos sobre qué se investiga y para qué se investiga. Es un ejemplo en América Latina y, de hecho, ya es un caso de estudio. ¿Cómo funciona? Le dice el Estado al agricultor boliviano de todas las regiones: “tome plata y la responsabilidad, conduzca usted este proceso a partir de cuatro fundaciones privadas ubicadas regionalmente en los valles, el altiplano, el trópico y el Chaco”. Eso comienza con el SIBTA. Y para evitar nuevas inversiones ineficientes que generen corrupción y/o clientelismo, se promueve, tanto en el SENASAG como en el SIBTA, una fuerte presencia privada y social donde los privados co-invierten con el Estado nacional en programas de investigación, así como en sanidad. Así, por ejemplo, en todo proyecto de investigación tecnológica aplicada (PITA)—son los proyectos básicos de investigación—, un 20 por ciento del costo del proyecto viene en aportación en efectivo del beneficiario. Eso va a ir constituyendo a largo plazo un fondo patrimonial que podría hacer más exitoso el modelo de las fundaciones. Y en el caso del SENASAG, está por demás probada, por ejemplo, su efectividad en la erradicación de la fiebre aftosa. En este caso, el Estado a través del Servicio, invierte en técnicos, programas de vacunación, procesos de certificación y campañas de extensión, mientras que el ganadero pone las vacunas.

En ambos casos, Diego, lo que tenemos con estas dos instancias del sector agropecuario es la demostración de cómo el Estado puede oportuna, eficiente e inteligentemente, intervenir en el ámbito regulatorio y en la provisión de servicios al productor pequeño, mediano y grande, sin subsidios ni costos que no sean los que el Estado debe estar obligado a gastar.

Y la ENDAR, dónde interviene en esto.

La ENDAR es una continuación de estas visiones modernas que replican y consolidan la vigencia de este Estado cuya prioridad pública es la

prestación de buenos y eficientes servicios que contribuyan a la competitividad sectorial y a romper la situación de acceso a los mismos solamente por parte de ciertos sectores privilegiados. Yo desafío a los críticos del modelo a investigar cuántas familias campesinas de bajos recursos, muy pobres, se han visto ya beneficiadas por un modelo de dotación de tecnologías eficiente y socialmente bastante controlado.

Para terminar la parte de historia, ¿qué rol juega el Fondo de Desarrollo Campesino en toda esta dinámica? Pasamos de la lógica de los bancos, como el Banco Agrícola, el Banco del Estado, el Banco Minero, a la lógica de los fondos, que no sé si es la más prudente. Y, en todo caso, ¿hacia dónde estamos yendo?

Hablemos de los fondos en general, porque luego del Fondo de Desarrollo Campesino apareció el Fondo de Desarrollo Productivo y Social y el DUF. Este último supervisa, como un gran *holding*, la aplicación de las políticas y los programas de todos estos fondos de carácter sectorial. Es una respuesta del modelo neoliberal a mi juicio insuficiente, en comparación a una presencia masiva en materia de crédito, como sucedía en el pasado con los bancos públicos. Y aquí viene un poco la historia: cuando se me informa de que, proponga lo que proponga, el Banco Agrícola se iba a cerrar de todas maneras, renunció al cargo por principio, por consecuencia con los hombres y mujeres del agro nacional. Yo estaba trabajando con la cooperación del Banco Mundial, el BID y USAID/Bolivia en la presentación de un nuevo mecanismo de banca pública. Denominé a mi proyecto Multibanco Rural. Si algún otro banco privado se copió el nombre después, es pura casualidad.

¿Y qué es lo que hacía el Multibanco Rural? Pues convertirse en un agente del desarrollo del individuo del campo, sea éste productor agrícola o no, y atenderlo con todas sus necesidades y proyectos que requiriesen financiamiento, de manera de responder integralmente a sus demandas crediticias y apoyándolo en sus capacidades como agente productivo, económico y social.

En cambio, el Banco Agrícola dirigió todos sus créditos al sector agrícola, con ineficientes programas de supervisión. Más allá del aspecto clientelar o de corrupción que caracterizó en alguna época su accionar, esta entidad nunca entendió la demanda del individuo del campo porque la vida del campo no es solamente lo agrícola. La vida del campo exige también el mejoramiento de las condiciones de vida, la compra de una bicicleta para llegar a la ciudad y saber a cuánto se está vendiendo el producto para venderlo mejor, el aprender sus necesidades de capacitación, el hecho de que el productor del campo quiere que su hijo sea otro individuo, atendiendo y entendiendo el grado de urbanización que caracteriza el desarrollo social de Bolivia en los últimos 40 años. En ese contexto es que quería hacer del Banco Agrícola el Multibanco Rural. Además, hay que decir enfáticamente que no es que la banca estatal era mala por definición,

El SIBTA es un modelo de generación de tecnología agropecuaria. Se trata de un sistema en que el agricultor toma en sus manos sobre qué se investiga y para qué se investiga. Y para evitar nuevas inversiones ineficientes que generen corrupción y/o clientelismo, se promueve, tanto en el SENASAG como en el SIBTA, una fuerte presencia privada y social donde los privados co-invierten con el Estado nacional en programas de investigación, así como en sanidad.

sino que era mala por administración. El estatismo ineficiente y corrupto puede llegar a ser perverso, pero el dinero y los programas públicos no tienen nada de perverso, pues lo importante es cómo se administra y para quiénes se administra la capacidad del Estado para hacer desarrollo.

Vámonos al tema tan de moda, las cadenas productivas y el Diálogo Productivo ¿Cuál es su importancia para el desarrollo rural?

Bueno, en primer lugar hay que ubicar el contexto del concepto de cadena productiva. La conformación de los emporios o *clusters* es algo que está en boga en la economía desde hace 20 años. Con más o menos diferencias, Michael Porter, de la Universidad de Harvard, comienza a hablar de los *clusters* en Bolivia en aquel estudio que se realizó entre 1991 y 1992. En aquel entonces ya identifica cuáles son los *clusters* que Bolivia debía promover. Por lo tanto, el concepto de organizar la producción en función de los distintos eslabones que conforman los sectores productivos es un aspecto que Bolivia finalmente institucionaliza a partir de la conformación del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad en noviembre de 2001, en nuestra gestión de gobierno.

Por lo tanto, el concepto de cadena productiva, si bien antiguo en la bibliografía económica, surge con ímpetu en Bolivia a partir de los trabajos realizados por el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad. El SBPC se impuso la tarea de estudiar el grado de competitividad de la producción nacional y, entre otros aspectos, impulsó la identificación de 13 cadenas productivas por medio de las cuales se ordenaría la producción y se alcanzarían mayores niveles de productividad y competitividad.

En otras palabras, se entiende como cadena productiva al conjunto de agentes y actividades económicas que intervienen en los procesos productivos, desde la provisión de insumos y materias primas, su transformación y producción de bienes intermedios y finales y su comercialización en los mercados. El núcleo central de la cadena productiva lo constituyen los productores de materias primas, los transformadores en productos intermedios y finales y los comercializadores. A su vez, el núcleo central interactúa con otros agentes proveedores de insumos y de servicios, con los encargados de la política pública y con otros actores.

De esta definición surge entonces que el concepto de cadena productiva está orientado a organizar la producción con miras a hacerla más productiva y competitiva, examinando sus diversos eslabones y actuando en cada uno de ellos para un proceso productivo con mejores posibilidades de venta. La importancia de las cadenas productivas para el área rural es entonces bastante crítica e importante, pues en base a las metodologías utilizadas para organizarlas y sistematizarlas, se encuentran los problemas técnicos, institucionales, financieros y hasta culturales que limitan o pueden desentrañar su potencial productivo.

El concepto de cadena productiva está orientado a organizar la producción con miras a hacerla más productiva y competitiva. La importancia de la cadena productiva para el área rural es, entonces, bastante crítica e importante.

En el proceso de identificación de las cadenas productivas en Bolivia, el SBPC, junto con otras dependencias públicas y producto de los mecanismos del Diálogo Nacional, han llegado a identificar en la actualidad hasta 48 cadenas productivas, todas ellas vinculadas con actividades agropecuarias y del ámbito rural.

Las cadenas nos ayudan, entonces, a organizar la producción e identificar los problemas de cada eslabón para atender las cuestiones de la productividad y competitividad. De esta forma, cada individuo dentro de la cadena puede entender que no solamente importa su pequeño mundo productivo. Posiblemente en esa lógica muy feudal, en esa lógica de estanco, uno no puede ver ni entender, por ejemplo, que para que alguien adquiera a un mejor precio mi producto, yo antes tengo que mejorar la calidad de mi fruta. En la medida en que la industria tenga costos de transformación eficientes sobre la base de la calidad de los productos a transformarse, se pueden generar procesos de mejoramiento de los precios de los productos básicos; las señales vienen de trabajar en mercados competitivos, donde sólo un eslabón no puede generar cadenas competitivas y eficientes.

Si te entiendo, la virtud de las cadenas es lograr articulaciones intersectoriales.

Claro, articulaciones horizontales con los diversos componentes de la cadena, pero también articulaciones verticales que hacen referencia a los proveedores de servicios, los hacedores de políticas, el SENASAG y, en general, los ministerios del Poder Ejecutivo o las dependencias correspondientes de los niveles intermedios de gobierno. Un logro importante en la institucionalización del concepto de cadenas es que los procesos de búsqueda de soluciones se sistematiza y, poco a poco, todos comienzan a pensar en la cadena. Por ejemplo, en junio de 2002 nosotros suscribimos dos acuerdos bolivianos de competitividad. Suscribimos los acuerdos de competitividad de la cadena de la quinua y de la cadena de la soya. Estos acuerdos son compromisos mutuos de todos los agentes de la cadena: yo me comprometo a hacer algo, tú otro tanto, la aduana hace su parte, también el SENASAG, etcétera. Sin embargo, con el cambio de gobierno en agosto de 2002, ninguno de los dos acuerdos ha tenido continuidad hasta ahora.

¿Cuál es el aporte de las cadenas al PIB?

Hablamos de 48 cadenas, en las que te podría decir que está el 90 por ciento de la agricultura boliviana, y articuladas contienen el 100 por ciento del PIB agropecuario, que es el 14 por ciento del PIB nacional. Si a eso le agregas la presencia y la relevancia de los eslabones industriales, podemos coincidir con Mauricio Castellanos en un aporte al PIB de un 20 ó 25 por ciento.

El Diálogo Nacional ha llegado a identificar en la actualidad hasta 48 cadenas productivas, todas ellas vinculadas con actividades agropecuarias y del ámbito rural. Las cadenas, entonces, nos ayudan a organizar la producción e identificar los problemas de cada eslabón para atender las cuestiones de la productividad y competitividad.

Las cadenas productivas tienen que lograr articulaciones horizontales con los diversos componentes de la cadena, pero también articulaciones verticales que hacen referencia a los proveedores de servicios, los hacedores de políticas, el SENASAG y, en general, los ministerios del Poder Ejecutivo o las dependencias correspondientes de los niveles intermedios de gobierno.

¿Y su aporte al empleo? Sé que antes del 85 más o menos dos tercios de la población económicamente activa estaba en el sector rural. Actualmente ha pasado a ser menos del 50 por ciento, pero de todas maneras es muy importante porque reúne a casi un 45 por ciento de la población económicamente activa. Lo que significa que estamos hablando de un millón y medio o dos millones de campesinos

Estamos hablando de que el 42 por ciento de la población económicamente activa es del sector rural, o sea que estamos hablando, a nivel rural, de tres millones de personas. Pero, además, la apreciación que hay que hacer es del enorme nivel de pobreza de ese 42 por ciento de trabajadores del área rural. Estamos hablando de que entre la población rural, dos millones seiscientos mil son pobres, de los cuales un millón ochocientos son indigentes, y una parte sustancial de esos indigentes son parte de la población económicamente activa. Son pues economías absolutamente ineficientes, con una contribución marginal al PIB. Además, aproximadamente el 60 por ciento del ingreso rural occidental viene de actividades no agrícolas; lo agrícola es lo menos importante, aunque todavía es un 40 por ciento.

En las 48 cadenas se incluye el 90 por ciento de la agricultura boliviana; articuladas contienen el 100 por ciento del PIB agropecuario, que es el 14 por ciento del PIB nacional. Si a eso se le agrega la presencia y la relevancia de los eslabones industriales, hablaríamos de un aporte al PIB de un 20 a 25 por ciento.

Tampoco comparto la idea de que a estos importantes segmentos de la población boliviana hay que reubicarlos en otras regiones, porque va a llegar el momento en que el occidente boliviano se quede tan despoblado que genere procesos de abandono, al extremo de liquidar todo vestigio de actividad económica en esta zona, encareciendo los productos nativos de las regiones andinas. Tengamos en cuenta que en este momento hay una demanda, desde las áreas urbanas, por cierto tipo de productos que generan las zonas rurales. Oruro se provee de sus alimentos básicos de la producción de su entorno rural, igual que La Paz.

Entonces el desastre puede venir de dejar al occidente, con sus cinco o seis ciudades grandes y cerca de otras veinte intermedias, desprovistas o carentes de sus cinturones de provisión alimenticia, sin empleos rurales que las abastezcan de productos básicos. Entonces es natural preguntarse si los procesos de migración hacia el oriente tienen sentido social y económico en el mediano y largo plazo, cuando lo fundamental debería ser cuestionarse las razones de la migración. ¿No sería más sensible a la cultura de los pueblos andinos de Bolivia, invertir más bien en infraestructura, tecnología y conocimientos para rescatar sus capacidades productivas?

¿Es acaso natural que la gente cambie de hábitos culturales, comidas y climas, simplemente porque hay muy poco que arañarle a las tierras originarias? Es acaso conveniente promover migraciones de un lado para el otro, generando todos los conflictos sociales que implica la distribución de tierras, cuando en las áreas de “promisión” ya hay ciudadanos colonos con hijos en la segunda y tercera generación que demandan legítimamente acceder a tierras productivas? La revalorización productiva del altiplano,

con sus potencialidades allí presentes, es a mi juicio parte de las soluciones a la pobreza de nuestro medio rural.

Y pasando a otra pregunta, ¿quiénes son los actores dominantes del sector rural? Se habla mucho de la burguesía agroindustrial del oriente y se dice poco de los sectores dominantes y ricos del occidente, como si no existieran. Siempre se los pinta con la imagen del campesino pobre pero, en mi criterio, existen poderosos sectores transportistas y comerciantes. ¿Qué crees?

Todo proceso de desarrollo económico genera estratos de dominación o dependencia y, en el caso rural, esta situación no es la excepción. Mientras menos transparentes sean los mercados en la formación de los precios, más evidentes las relaciones de dependencia. Así, por ejemplo, en el sector rural del occidente, y en menor cuantía en el oriente, el hecho de que no existan sistemas de información de precios del mercado, que las rutas de acceso rural sean inadecuadas, que no existan centros de acopio y almacenaje y que la formación y educación de los productores sea muy limitada, hace que el productor dependa masivamente del transportista que le compra la producción, la lleva a los mercados y la vende. Este transportista es, a su vez, proveedor de otros insumos, artículos del hogar e inclusive prestamista de dinero. Por todo lado se instituyen relaciones de dominio y dependencia, que impiden que el productor rural capte una parte importante de las ganancias.

En el caso del oriente, la disminución del crédito bancario o la imposibilidad de que el productor acceda al financiamiento ha generado, por ejemplo, una situación no muy distinta a la del transportista y a la del comerciante en el occidente. Las plantas industriales de transformación de la soya, de la caña de azúcar y otros productos de uso industrial se han convertido en financiadores de la producción, ya sea proveyendo insumos agrícolas, capital operativo y hasta transporte. Por cierto, en el proceso de descuentos por cada uno de estos temas, el productor acaba con un saldo mínimo, y no es extraño que hasta acabe con saldos en contra.

Volviendo a la pregunta, un dato que en cierta forma corrobora el hecho de que son los intermediarios o prestadores de servicios (llámense transportistas y comercializadores de productos del campo, estamentos vinculados con el contrabando de mercaderías, comerciantes de ropa, artículos del hogar, electrodomésticos, ya sean pobladores de ciudades intermedias, comerciantes de zonas como la Uyustus y la Eloy Salmón en La Paz y los comerciantes de la Feria de la 16 de Julio en la ciudad de El Alto) los que generan una parte sustancial del efectivo en Bolivia, es el tema de los depósitos y colocaciones bancarias.

La ciudad de La Paz y sus entornos comerciales y productivos son los primeros depositantes de dinero en el sistema bancario; es decir, ya sea por su frugalidad o su alta propensión al ahorro, estos sectores colocan su dinero en la banca y entidades afines y es Santa Cruz, por el contrario, la

El 42 por ciento de la población económicamente activa es del sector rural, es decir tres millones de personas. Pero 2.600.000 de trabajadores del área rural son pobres, de los cuales, 1.800.000 son indigentes y una porción sustancial de esos indigentes forma parte de la población económicamente activa. Son, pues, economías absolutamente ineficientes, con una contribución marginal al PIB.

La ciudad de La Paz y sus entornos comerciales y productivos son los primeros depositantes de dinero en el sistema bancario; es decir, ya sea por su frugalidad o su alta propensión al ahorro, estos sectores colocan su dinero en la banca y entidades afines. Es Santa Cruz, por el contrario, la mayor plaza de colocaciones, es decir, la plaza que gasta.

mayor plaza de colocaciones; es decir, la plaza que gasta. Al respecto, La Paz es responsable por el 41 por ciento de los depósitos en cuentas corrientes, del 32 por ciento de los depósitos en caja de ahorro y del 43 por ciento de los depósitos a plazo fijo. En contraposición, Santa Cruz es la principal plaza para las colocaciones o préstamos del sistema bancario, con el 52 por ciento, frente a La Paz, con el 26,3 por ciento y a Cochabamba, con el 15,5 por ciento.

A este respecto, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras anota en su reporte de septiembre de 2005 que los créditos de la banca al sector productivo representan el 44,7 por ciento del total, mientras que los sectores de servicios y comercio se llevan el 55,3 por ciento de todos los préstamos. Es más, entre el 2004 al 2005, los préstamos al sector productivo se redujeron en 5 puntos porcentuales, cerca de 105 millones de dólares, siendo los más afectados el sector agropecuario y el de construcciones; en el mismo periodo los préstamos al comercio y servicios se incrementaron en 115 millones de dólares.

Por lo tanto, las burguesías emergentes en Bolivia son definitivamente los sectores económicos que, paradójicamente, gozan de privilegios impositivos, al encontrarse en los regímenes simplificado e integrado los comerciantes y transportistas, los mismos que tienen presencia en los nueve departamentos del país.

Y a Santa Cruz cuánto le corresponde respecto a ese 42 por ciento que tú dices de La Paz.

Si La Paz es plaza captadora, Santa Cruz es plaza colocadora porque cerca del 60 por ciento de las colocaciones del sistema, en este caso préstamos, los tiene Santa Cruz. Mientras uno ahorra el otro lo gasta; el peligro de la situación que yo estoy más o menos configurando, y lo dice el sistema financiero, es que cada día son más los préstamos al comercio que a la producción, lo que quiere decir que nos estamos terciarizando. Es decir que si en algún momento este país no retoma la senda de la producción, éste va a ser un país de mercachifles, donde vamos a vender de todo, pero todo importado.

Las burguesías emergentes en Bolivia son definitivamente los sectores económicos que, paradójicamente, gozan de privilegios impositivos al encontrarse en los regímenes simplificado e integrado comerciantes y transportistas, los mismos que tienen presencia en los nueve departamentos del país.

Ese 42 por ciento te está demostrando que hay sectores económicamente pujantes, o sea que hay una burguesía chola.

Yo no creo que la expresión sea la más afortunada, pero lo evidente es la constatación de que este tipo de sectores —comerciantes e intermediarios— independientemente de dónde se encuentren, son los que generan el colchón financiero que moviliza las captaciones y colocaciones del sistema bancario en el país. Es evidente, por lo tanto, la presencia de sectores sociales muy bien dotados económicamente, aunque muy distintos en cuanto a los parámetros tradicionales con los cuales estamos todos acostumbrados a entender el término burguesía. La que tenemos es en

realidad lo más cercano al concepto de una clase adinerada, muy adinerada, que ahorra mucho y que, al mismo tiempo, tiene hábitos de consumo muy cercanos a los que tenía antes de convertirse en gente con plata. Este sector no ha modificado estructuralmente sus patrones de vida: sigue comiendo de la manera muy tradicional en que comían sus abuelos, que eran campesinos, sigue viviendo en condiciones relativamente muy precarias, pero ahorra tremendamente y es el que tiene el dinero en Bolivia. Esos ciudadanos no están en Santa Cruz, no están en Tarija, no están en Cochabamba, están en La Paz.

Bueno, y en temas de diversificación del sector rural, ¿podemos pensar en el turismo, la economía forestal y otras?, ¿qué importancia tienen estos sectores en este ámbito?

Hay algunos sectores que son clave. Sin duda alguna, por varias razones, creo que el primero de ellos es el sector forestal. Uno porque Bolivia estadísticamente es un país forestal, ya que aproximadamente el 57 por ciento de la superficie nacional tiene cobertura boscosa. Obviamente, tenemos bosques con aptitud productiva y otros que no la tienen y, por lo tanto, hay que preservarlos porque forman parte del sistema nacional de áreas protegidas. Forman parte de los parques que hay que dejar intactos porque constituyen la reserva biológica y forestal del país. Pero hablando de los bosques que sí tienen aptitud productiva, estamos en condiciones de exportar más de mil millones de dólares en productos forestales terminados. ¿Qué requiere el sector forestal para hacerlo? Se requiere tener presente que la seguridad jurídica es primordial, porque si soy concesionario forestal y tengo 300 mil hectáreas de concesión y no tengo la capacidad financiera ni tengo los mercados para aprovechar la mitad de mi potencial forestal, entonces necesito invertir con un extranjero o con otro boliviano en mi propiedad forestal. Es la única forma de llegar al desarrollo potencial de ese sector, pero sin seguridad jurídica, no hay quién se interese. El sector forestal es, a mi juicio, el sector más importante de la primera mitad del siglo XXI desde el punto de vista productivo, de exportaciones y de generación de valor agregado, en la lógica de crear riqueza y no en la lógica rentista a que puede dar lugar el sector de hidrocarburos. Lo fundamental, sin embargo, para su desarrollo, es seguridad jurídica, es preservación ambiental, es no atacar ni invadir las zonas de protección ni las reservas. Seamos cuidadosos con el sector forestal.

Para ir cerrando, si tuvieras que dar un decálogo del desarrollo rural, ¿qué dirías?, ¿hacia dónde vamos?, ¿qué medidas tenemos que implementar?, ¿qué ideas fuerza ofrecerías para el futuro?

En primer lugar pienso que los bolivianos necesitamos creer más en nosotros mismos, y eso pasa por creer en el potencial agropecuario y forestal rural de Bolivia. Pero en una visión moderna donde no se mantenga como

Cada día son más los préstamos al comercio que a la producción, lo que quiere decir que nos estamos terciarizando. Es decir que en algún momento, si el país no retoma la senda de la producción, éste va a ser un país de mercachifles, donde vamos a vender de todo, pero todo importado.

En lugar de tener una burguesía chola, lo que tenemos en realidad es una clase adinerada, muy adinerada que ahorra mucho y que, al mismo tiempo, tiene hábitos de consumo muy cercanos a los que tenía antes de convertirse en gente con plata. Este sector sigue viviendo en condiciones relativamente muy precarias, pero ahorra tremendamente y es el que tiene el dinero en Bolivia. Esos ciudadanos están en La Paz.

El sector forestal es el sector más importante de la primera mitad del siglo XXI desde el punto de vista productivo, exportaciones y generación de valor agregado, en la lógica de crear riqueza y no en la lógica rentista de lo que puede generar el sector de hidrocarburos. Lo fundamental para su desarrollo es la seguridad jurídica, es la preservación ambiental, es no atacar ni invadir las zonas de protección ni las reservas.

reservación indígena a los más chicos, poner en un *gettho* a los medianos y llevar al circo romano a los grandes. Yo replantearía el tema asumiendo que toda Bolivia tiene capacidad agropecuaria y forestal. En el caso del occidente, se calcula que hay aproximadamente 500 mil hectáreas de bofedales, que son depresiones de carácter orográfico con alto contenido de materia orgánica y agua. Su manejo científico podría restituir la capacidad de producción de cereales y tubérculos del occidente del país, posibilitando, por ejemplo, las exportaciones de productos procesados de los ricos y proteínicos cereales andinos. Estos bofedales se encuentran distribuidos básicamente en todo el altiplano boliviano.

Hablando de la Amazonía, los llanos inundados del Beni tienen la capacidad para albergar aproximadamente 25 millones de cabeza de ganado vacuno, ahora tenemos un hato que apenas sobrepasa los seis millones de cabezas en toda Bolivia. En el caso de los llanos orientales y las tierras bajas de Santa Cruz, tenemos un potencial superior a cuatro millones de hectáreas con aptitud agrícola, pero en toda Bolivia apenas logramos producir en un área de dos millones de hectáreas. Entonces, tenemos un enorme universo de expansión, ya sea que hablemos del occidente, de los valles o de Santa Cruz. ¿Qué hacer? Y vuelvo otra vez a mi primera reacción: tenemos que creer en el sector, y el sector necesita políticas permanentes y sostenibles en el tiempo. No podemos ideologizar el potencial agropecuario y forestal de Bolivia, no podemos agregarle adjetivos al hecho de que forestalmente podemos exportar 1.400 millones de dólares, no podemos adjetivar el hecho de que el potencial agrícola cruceño, más allá de la Comunidad Andina, puede ampliarse cinco veces más, en función de las aptitudes de ese departamento. Así, podríamos estar exportando no sólo maíz sino aves al Oriente Medio.

Por otro lado, el potencial pesquero del país está también mínimamente aprovechado. En la actualidad Bolivia produce menos de 5.000 TM anuales de productos pesqueros, con un consumo *per capita* de apenas un kilogramo anual por habitante. Países de ingresos medios consumen 13 kilogramos anuales y los países desarrollados alcanzan un promedio superior a los 33 kilogramos anuales por habitante. Desde la perspectiva del ingreso de la población rural y la calidad nutricional, con el agregado del aumento de las exportaciones, la producción pesquera es una actividad de innegable importancia. Sin utilizar todo el potencial de aprovechamiento pesquero, Bolivia puede producir 240.000 TM anuales de productos, de los cuales, 170.000 TM provendrían de los ríos y aguas interiores de la Amazonia nacional y 70.000 TM del lago Titicaca, lo que podría generar más de 400 millones de dólares anuales, solamente en ventas al mercado interno.

Son cosas hoy impensables que, por su enorme potencial, requieren una visión moderna e inteligente de presencia estatal. Eso sí, por favor que el Estado no se meta a producir ni a fijar precios nuevamente, pues ésa es la incubadora de la ineficiencia y de la corrupción.

En este contexto, la tradicional división entre economías rurales campesinas y empresariales debe dar paso a una visión de conjunto, donde las diferencias estén basadas solamente en los instrumentos de acción y no en los objetivos, pues lo que se pretende es que la modernización sectorial alcance a todos los actores del medio rural; es decir, campesinos, indígenas originarios, colonizadores y productores agropecuarios y forestales. La respuesta a la pregunta de cómo aumentar la productividad del campo, cómo mejorar los empleos rurales, cómo incrementar los ingresos de la población, está contenida en la siguiente visión: es necesario que el Estado, sin intervenir directamente con respecto a qué producir y cómo hacerlo, actúe promoviendo la producción a partir de mayores inversiones en infraestructura básica de servicios, desarrollo tecnológico, extensión agropecuaria, inteligencia de mercados, educación técnica y estableciendo las condiciones institucionales para garantizar la actividad privada a partir del respeto a la ley, la protección de los derechos privados y asegurando el acceso a las oportunidades económicas para los más pobres y desamparados. Allí donde las fuerzas del mercado generan espacios de desigualdad, el Estado debe intervenir inteligentemente por medio de subsidios directos para los campesinos más pobres, especialmente en la provisión de servicios, financiamiento e infraestructura.

El desarrollo agropecuario y forestal exige la presencia de un Estado fuerte, no para brindar apoyos paternalistas y por ende poco sostenibles financieramente, sino para convertirse en un “socio” del productor. El desarrollo agropecuario y forestal debe ser visto, por lo tanto, como un *joint venture* o negocio compartido, en el que las utilidades son económicas para el productor y sociales y políticas para el Estado.

Al examinar los datos respecto del potencial agrícola, ganadero y forestal del país y combinar estas aptitudes agronómicas con las características de sus diversos y ricos pisos ecológicos, es inevitable inquietarse hasta la desesperación por la situación de subdesarrollo en la que se encuentra el medio rural boliviano, tanto si lo comparamos con la situación de los países vecinos como por las diferencias que existen en la propia República.

Ante esta constatación, constituye pues un desafío ineludible la generación de ideas y propuestas orientadas a incorporar de manera efectiva al sector rural dentro de una visión de desarrollo de largo plazo, enmarcada en componentes de políticas, programas y proyectos que contribuyan a revertir tanto la situación de pobreza de la mayoría de sus actores, como apoyar la modernización productiva del sector para hacer de las actividades agroforestales un verdadero puntal del desarrollo socioeconómico de Bolivia. Este desafío es, por lo tanto, una tarea de carácter estratégico para el desarrollo nacional.

En síntesis, lo que debe hacer Bolivia es despojarse de una vez por todas del mensaje maniqueo de que unos son buenos y los otros malos. Creo que ni todos son tan malos, ni todos son muy buenos. Somos pobres

Los bolivianos necesitamos creer más en nosotros mismos, y eso pasa por creer en el potencial agropecuario y forestal rural de Bolivia. Pero con una visión moderna donde no se mantenga como reservación indígena a los más chicos, poner en un gueto a los medianos y llevar al circo romano a los grandes. Yo replantearía el tema asumiendo que toda Bolivia tiene capacidad agropecuaria y forestal.

Es necesario que el Estado, sin intervenir directamente con respecto a qué producir y cómo hacerlo, actúe promoviendo la producción a partir de mayores inversiones en infraestructura básica de servicios, desarrollo tecnológico, extensión agropecuaria, inteligencia de mercados, educación técnica y estableciendo las condiciones institucionales para garantizar la actividad privada a partir del respeto a la ley, la protección de los derechos privados y asegurando el acceso a las oportunidades económicas para los más pobres y desamparados.

por creer en consignas, por establecer lugares comunes que luego se hacen dogmas, por no admitir que hay una enorme matriz productiva que Bolivia no ha aprovechado racional y sosteniblemente. Somos pobres, en otras palabras, porque queremos seguir siendo pobres.

Modelos de desarrollo

Una conversación con Gonzalo Chávez*

Comencemos con una pregunta básica. Si hacemos una evaluación de los modelos de desarrollo económico implementados en el país, ¿podemos decir que alguno de ellos —el del Estado del 52 que impulsó lo que se denomina capitalismo de Estado, o el Estado neoliberal que privilegió una economía de mercado— fue mejor? Vale la pena recordar que tras este simple cuestionamiento se esconde un debate ideológico muy grande que apunta, en el caso de sus defensores, a privilegiar una mayor intervención del Estado en la economía, y en el caso de sus detractores, a alentar un manejo económico con énfasis en el libre mercado.

La respuesta a esta pregunta amerita tomar en cuenta diversos elementos. En primer lugar, debemos dejar establecido que cualquiera haya sido el modelo de desarrollo económico impulsado desde la fundación de la República, todos han resultado ser muy malos para la mayoría de la gente. Probablemente eso se deba a que nosotros como sociedad, como país, no hemos sido capaces de encontrar nuestro propio camino de desarrollo. Y al examinar en el ámbito internacional la experiencia de los países exitosos desde el punto de vista económico, vemos que no hay soluciones que se puedan exportar o importar de forma automática. Más bien, se observa que hay diversos modelos para mejorar un país en términos de mayor productividad, consolidar la competitividad, asegurar el empleo, garantizar el desarrollo social y ampliar la inclusión de aquellos sectores menos favorecidos. Estos anhelos y resultados se lograrán siempre de acuerdo a las particularidades propias de cada sociedad. Pero nosotros no hemos podido elaborar nuestro propio diseño institucional y político. Lamentablemente, siempre hemos estado presos de debates internacionales que en algún momento afirmaban la superioridad del Estado y en otro proclamaban las bondades del mercado. Eso nos ha generado una visión de desarrollo muy condicionada a factores externos y, sobre todo, muy

Todos los modelos económicos impulsados han resultado ser muy malos para la mayoría de la gente. Eso probablemente se deba a que no hemos sido capaces, como sociedad, como país, de encontrar nuestro propio camino de desarrollo.

* Gonzalo Chávez, es doctor en Economía por la Universidad de Manchester, Inglaterra tiene una maestría en Políticas Económicas de la Universidad de Columbia, EE UU, y una maestría en Administración Pública de la Universidad de Harvard, EE UU. Actualmente es director de Maestrías para el Desarrollo en la Universidad Católica Boliviana. Es columnista del periódico *La Razón* y tiene publicados varios libros.

ideologizada. Por eso, más que un modelo puro, lo que facilita el éxito es la forma particular en que cada país impulsa su desarrollo, combinando lo mejor de los dos mundos.

Sin embargo, hay defensores acérrimos del estatismo como la mejor vía para el desarrollo económico. Precisamente Álvaro García Linera se encuentra en esta línea férrea.

Definitivamente depende de lo que veas. Por ejemplo, si te fijas en la tasa de crecimiento de los años setenta, verificas que precisamente en aquella época tuvimos los mejores indicadores. Pero esto no implica que el Estado haya sido el único responsable de ese logro. Hay diversas explicaciones. No debemos olvidar que el contexto internacional era extraordinariamente favorable para los precios de los minerales que exportábamos, y, simultáneamente, muy favorable para atraer ahorro externo, lo que permitió al Gobierno contraer préstamos de todo tipo. En esa época, los préstamos internacionales eran muy baratos, a causa del reciclaje generado por los petrodólares. Unas condiciones económicas innegablemente favorables hicieron que el crecimiento sea muy significativo en aquel entonces. Por eso, yo no estoy muy seguro de si la sola intervención del Estado en la economía bastaba para generar indicadores tan altos, o si este crecimiento respondía a variables adicionales.

Otro de los problemas que tenemos en el país es que todavía no hemos entendido, desde una perspectiva de largo plazo, nuestras fortalezas y debilidades en términos de lo que hacemos bien y de lo que hacemos mal. De esta manera, cuando uno se fija sólo en los indicadores económicos de los años setenta, tiene la seguridad de que la tasa de crecimiento de aquel periodo —de aproximadamente 5 por ciento— fue mejor que la de los años noventa, periodo en el que no se superó, en promedio, el 4 por ciento. Por eso, la pregunta que debemos hacernos es si en estos periodos se avanzó en la resolución de los problemas económicos y sociales que aquejan al país. Y posiblemente la respuesta sea igual de desilusionante en ambos periodos.

Pero, entonces, ¿cómo alcanzar las fabulosas tasas de crecimiento que caracterizan a países del Asia si, de todos modos, no hemos superado nunca el 5 por ciento de crecimiento?

Bolivia ha estado creciendo en su mejor momento al 5 por ciento. En una perspectiva de muy largo plazo, Bolivia tendría que estar creciendo al 7 u 8 por ciento de manera sostenible para reducir sus niveles de pobreza de manera significativa. Lo que no significa que primero debamos crecer y después distribuir, pero el crecimiento ayuda a hacer políticas distributivas, políticas de inclusión y políticas de mejor cobertura en educación y en salud. Eso es lo que muestra la experiencia internacional, y el espejo en el que nosotros tendríamos que vernos, guardando las diferencias, es China,

La tasa de crecimiento de los años setenta (un 5 por ciento) era superior a la de los años noventa (4 por ciento). Pero la pregunta es si en alguna de estas épocas se avanzó en la resolución de los problemas económicos y sociales del país. Y la respuesta posiblemente sea igual de desilusionante en cualquier periodo.

India o las islas Mauricio, países que han tenido altas tasas de crecimiento sostenibles en el tiempo y que han sido capaces de resultados sociales verdaderamente significativos.

Asimismo, debemos distinguir entre los denominados saltos en el crecimiento y un crecimiento sostenible. Bolivia sólo ha tenido saltos significativos en el crecimiento, pero nunca ha mantenido un crecimiento sostenido siquiera por una década continua. En diversos periodos de nuestra historia se ha logrado mejoras en el crecimiento como resultado de *shocks* externos, como el aumento en el precio de algún producto de exportación o el flujo coyuntural de recursos externos como efecto de la venta de empresas públicas. De ese modo, la pregunta apunta a saber cómo hacemos sostenible una tasa de crecimiento relativamente alta, a efectos de lograr un crecimiento verdaderamente sólido.

¿Qué saltos han sido verdaderamente significativos?

El examen de los últimos 50 años de la historia económica boliviana revela sin duda alguna que en los años setenta la economía boliviana experimentó *shocks* positivos que le permitieron una tasa de crecimiento superior al 5 por ciento. Sin embargo, se trata de un crecimiento asociado básicamente a los préstamos externos y a los elevados precios internacionales de los minerales.

Otro salto se produjo en los años noventa, gracias a las inversiones extranjeras directas. La capitalización fue el pilar central de esta atracción de capitales. Fueron saltos. Y si nos remontamos más atrás, constatamos que son saltos que duran tres o cuatro años y después volvemos a una tasa de crecimiento baja.

Por eso es que creo que aún tenemos que descubrir cuáles son los motores de crecimiento del país. El primer objetivo es saber lo que podemos hacer, para qué somos buenos. Esa es la idea básica. El segundo propósito es percatarnos de que para lograr un crecimiento significativo no es imprescindible resolver todos nuestros asuntos pendientes. Pues en los años noventa hemos tendido a fijar primero una enorme cantidad de actividades que tenemos que realizar. Planificar lo más exhaustivamente posible lo que vamos a hacer, y sólo entonces proceder. No nos percatábamos de que la lista de actividades crecía cada vez más, pero su ejecución era casi nula. Un sinsentido total. Cuando uno ve las aceleraciones de otros países, nota que muchas veces con reformas parciales, y no tan detalladas y pulcras en el diseño, es posible sostener el crecimiento. Y los países que descubren cuál es este conjunto de reformas parciales son los que de alguna forma sostienen el crecimiento en el largo plazo.

Sin necesidad de un marco legal tan amplio.

Claro, porque muchos de los cambios que necesita el país requieren 20 ó 30 años para rendir frutos. Cuando uno habla del proceso autonómico,

Bolivia sólo ha tenido saltos significativos en el crecimiento, pero nunca ha mantenido un crecimiento sólido. En diversos periodos de nuestra historia se ha logrado mejoras en el crecimiento como resultado de *shocks* externos. El tema es cómo hacemos sostenible una tasa de crecimiento relativamente alta, a efectos de lograr un crecimiento verdaderamente sólido.

Lo primero que deberíamos hacer es saber para qué somos buenos. No deberíamos detenernos en una planificación tan exhaustiva con una ejecución casi nula.

debe tomar en cuenta que el tiempo de maduración será de 20 años cuando menos. Lo mismo sucede con el proceso de transformación del Poder Judicial. Fácilmente otros 20 años. La experiencia ajena nos muestra que el éxito de ciertos países no sólo se explica porque han encontrado nichos donde crecer sino, sobre todo, porque han impulsado reformas, que aunque parciales, fueron fundamentales para su crecimiento. En algunos casos se trata de *shocks* de capital humano, en otros, de arreglos institucionales estatales muy bien definidos, y en otros casos tenemos economías que se vuelcan totalmente al exterior, aunque siempre procurando generar encadenamientos con otros sectores.

Cuando uno observa a países como la India o la China, percibe que sus problemas institucionales, aunque son muy parecidos a los nuestros, no les impiden seguir creciendo de manera significativa. De ese modo, lo que Bolivia lamentablemente no ha podido hacer en los últimos cien años es romper con ciertas inercias en el manejo de las políticas públicas. No ha podido romper con su nula capacidad de innovación o con su cultura profundamente rentista. Rentismo, como sabemos, asociado al aprovechamiento de los recursos naturales.

Todas esas consideraciones implican que el modelo de desarrollo —cómo va a funcionar y cuál va a ser la combinación adecuada— está todavía por definirse. Y, aunque no hagamos todo lo que necesitamos hacer, debemos al menos emprender el proceso identificando el conjunto de cosas mínimas que permitan generar sostenibilidad en el crecimiento.

Aquí, por el contrario, cada 20 años reinventamos el modelo de desarrollo. Modificación que responde a una lógica política perversa y, además, cíclica. Se repite en todo periodo histórico. De ese modo, no tenemos la capacidad de pensar con la misma arquitectura institucional y política los próximos cien años. No obstante, debemos reconocer que no todo lo que hemos hecho en los últimos cien años ha sido malo. Creo que la sabiduría de nuestras autoridades residiría en saber identificar aquellos elementos positivos que han logrado mantener un grado mínimo de continuidad. El más obvio es la estabilidad macroeconómica, que es un patrimonio nacional. Todo el mundo sabe que debemos mantenerla.

Hemos encontrado, a partir de 1985, nuestra propia forma de generar estabilidad, aunque sea disfuncional al crecimiento. Pero eso no significa que debamos retroceder y perder la estabilidad. Hay que mantener la estabilidad, pero hay que encontrar el conjunto de políticas públicas, monetarias, fiscales y cambiarias que sean más favorables al crecimiento y que no solamente estén ancladas en el control de la inflación. En suma, requerimos continuidad en la implementación de las políticas públicas, sin desconocer que debemos realizar reformas sucesivas que mejoren los desempeños, y, a la vez, sin desmerecer cualquier avance logrado, decidiendo comenzar nuevamente de cero. Esa discontinuidad es lo que impide nuestro crecimiento. Por eso, lo primordial es encontrar nuestra propia combinación y no imitar modelos foráneos a rajatabla. Esa imitación

Lamentablemente, en los últimos cien años, Bolivia no ha podido romper con ciertas inercias en el manejo de las políticas públicas, con su nula capacidad de innovación y con su cultura profundamente rentista, asociada al manejo de los recursos naturales.

es la que nos lleva a desconocer cualquier mérito logrado, del tamaño que sea. Del mismo modo, se afirma que ningún país se ha desarrollado sin antes haber fijado metas claras de productividad y competitividad. Si bien nadie duda de que esas metas son correctas, volvemos al debate sobre cómo hacerlas viables. Debemos discutir acerca de las formas adoptadas para alcanzar esas metas, pues hay varias alternativas. La neoliberal es sólo una de ellas. Por ejemplo, podemos optar por la vía de políticas distributivas, como ser políticas de focalización en algunos casos, distribución de rentas y apoyo a pequeñas y medianas empresas, en otros.

Nuevamente la solución no pasa por discutir modelos puros —“o lo hacemos así o lo hacemos de este otro modo”—, sino en realzar los aspectos positivos que puedan ser continuados, más allá del discurso que se defienda.

Por esta razón, no me quedaría con ninguno de los dos modelos económicos de los últimos 50 años. Los resultados son muy pobres. Y creo que el gran desafío de Bolivia es encontrar un modelo de desarrollo que responda a sus realidades concretas y a su propia idiosincrasia.

Y si construimos este modelo original, ¿qué provecho sacaríamos del extraordinariamente amplio marco institucional y legal que existe? ¿Para qué nos serviría (o nos sirve)?

Sirve para muchas cosas. Yo no apruebo la idea de refundar Bolivia cada cierto tiempo o con cada crisis política. Creo que la sabiduría de los pueblos y sus políticos es ver qué se puede rescatar del pasado para llevar al futuro y qué es lo que ha funcionado y lo que no ha funcionado. Siempre se tiene la impresión de que todo lo que se hizo en el pasado fue un desastre, y de que ahora sí se van a resolver los problemas sociales. Considero que ese es un error. Por ejemplo, la Participación Popular fue un avance significativo. Hoy no tenemos la menor duda de que hay que pensar el desarrollo desde lo local. Tampoco cabe duda de que la estabilidad macroeconómica fue importante. No se puede negar que el ahorro externo ayuda al crecimiento, especialmente cuando, como en el país, tienes una tasa de ahorro del 12 por ciento. Son algunas leyes y algunas reformas las que han posibilitado estos logros.

¿Cuáles, por ejemplo? ¿Te quedarías con todo el almacén de la capitalización de las telecomunicaciones, la electricidad, los hidrocarburos y las pensiones?

Yo me quedaría no tanto con el almacén, sino con algunos principios que están detrás de eso. Debemos, por ejemplo, tener una relación equilibrada con la inversión extranjera directa. Creo que la capitalización es un fenómeno que hay que entender desde varias perspectivas. Debemos entender la capitalización no como un combo completo, sino como una reforma muy heterogénea. El Lloyd, por ejemplo, fue un fracaso, a diferencia de las reformas emprendidas en el sector petrolero o en telecomunicaciones.

Requerimos continuidad en la implementación de las políticas públicas. Es esa discontinuidad la que impide nuestro crecimiento.

El gran desafío de Bolivia es encontrar un modelo de desarrollo que responda a sus realidades concretas y a su propia idiosincrasia.

En el proceso de capitalización hay elementos que deben ser reformados y mejorados. El problema está en saber cómo evoluciona la estructura del mercado, cómo ha evolucionado el gobierno interno de las empresas o cómo han funcionado las políticas públicas de regulación.

En todo caso, más allá de los resultados, considero que Bolivia debe tener una relación equilibrada con la inversión extranjera directa. Yo rescataría la idea de que en el proceso de capitalización hay elementos que deben ser reformados y mejorados. Incorporar, por ejemplo, la noción de gobiernos corporativos. La idea de que nosotros tengamos la estructura propietaria que no necesariamente debe ser totalmente estatal. Puede ser pública y privada. Ese sería un avance.

Me quedaría también con la idea de que no se resuelve el problema simplemente con un cambio de propiedad; lo que se debe ver es cómo evoluciona la estructura del mercado. Por ejemplo, en el caso de la electricidad, no se trata simplemente de que el sector esté en manos públicas o privadas, sino de ver el tamaño del mercado. Hoy por hoy, nosotros no somos más que una migaja del mercado que, más allá de quién posea las empresas, seguirá siendo poco atractiva. Por eso el problema está en cómo evoluciona la estructura del mercado, cómo ha evolucionado el gobierno interno de las empresas o cómo han funcionado las políticas públicas de regulación.

Me parece que la regulación es un aspecto particularmente relevante. Creo que hemos carecido de un órgano de regulación eficaz. La población se ha sentido huérfana y aún más alejada del Estado.

Creo que es fundamental tener un ente regulador independiente. En el pasado, el Estado era el único mecanismo de distribución del ingreso en Bolivia. Electricidad barata, agua barata, gasolina barata, pero, de repente, se convirtieron en mercancías puras que debían responder a una lógica de mercado. Si la gente hubiera tenido más empleo e ingresos, probablemente no hubiera desconfiado tanto del proceso regulatorio, pero como no era así, la población conservaba el recuerdo de que los servicios eran baratos cuando había Estado.

Lo público y lo privado deben complementarse, pero con una institucionalidad diferente, de manera que el sector privado tenga todas las condiciones para desarrollarse. Para ello se necesitan más mercados de valores, mecanismos de control y gobiernos corporativos. Y para que el sector público funcione se necesita mecanismos de control, supervisión y participación social.

No hay duda de que el acceso a la electricidad, al agua y a algunos otros servicios públicos se considera como un bien social estrechamente vinculado con los derechos humanos, y así lo entiende la gente, que ve su defensa como conquistas suyas. Entonces, su regulación tiene que ser diferente, no puede ser tratada como si fuera cualquier otra mercancía. Pero ese es un campo que hay que impulsar, y tiene que haber incentivos públicos y también privados para ello. El hecho de que los entes reguladores hayan tenido serios problemas no significa que haya que cerrarlos. Lo que hay que hacer es adaptarlos, cambiarlos, darles mayor participación social. De manera que lo público y lo privado se complementen, pero con una institucionalidad diferente. Una institucionalidad para que el sector privado tenga todas las condiciones para desarrollarse. Para lograr este propósito se necesitan más mercados de valores, mecanismos de control y gobiernos corporativos. Para que el sector público funcione se necesita mecanismos de control, supervisión y participación social. Y eso es lo que de alguna

manera podemos modificar. Pero yo me quedo con el principio de que se debe promover la regulación en mercados imperfectos y allá donde haya monopolios naturales. También cuando se den problemas de transparencia informativa o donde haya segmentación de mercados. En estos casos se requiere regular de una manera independiente, sin interferencia del Estado.

A veces tenemos todas estas ideas en abstracto, pero ignoramos lo que ha sucedido. Por eso conviene hacer una evaluación, por ejemplo, del SIRESE o del SIREFI.

Yo diría que son cosas muy diferentes. Otra vez una visión heterogénea. Creo que el sistema de regulación funcionó en algunos casos y en otros tuvo serios problemas. Pero, de todos modos, el problema mayor fue la debilidad intrínseca a su alcance regulatorio. Pese a la buena voluntad, el marco legal resultaba muy débil para posibilitar una regulación medianamente efectiva. Es difícil pedirle cosas al árbitro. Lo que tienes que hacer es pedir a la FIFA nuevas reglas de juego para que el árbitro aplique normas diferentes. En el país, lamentablemente, los sistemas de regulación no han evolucionado juntamente con los desafíos del mercado y con los desafíos de la demanda de los consumidores. La legislación al respecto es muy limitativa.

Entonces, ¿qué reformas habría que promover en esta área?

Se necesita evolucionar a la comprensión de que el agua o la electricidad no son bienes privados económicos puros, sino bienes sociales. Por tanto, para regularlos es necesario partir de mecanismos de concertación en las reglas de juego. La concertación es imprescindible, pues la regulación no deja de ser un mecanismo de control de poder. Es ingenuo creer que el mecanismo de regulación sea neutro. Por supuesto que no es neutro. Tiene profundas implicancias en la distribución y manejo del poder sobre ciertas áreas estratégicas. Frente a esa realidad, nuestro diseño ha sido sencillamente ornamental. Debí ser más incisivo. Percatarse de que algunos ámbitos, como el manejo de los recursos naturales, requieren de un mecanismo de regulación menos neutral. Requieren, más bien, parcializarse; entender que hay bienes que son sociales y deben ser redistribuidos en forma menos imparcial. Vale decir, quien regula debe tener mayor capacidad para asignar más a quien más lo requiera. Amparar más a quien más desvalido se encuentre. Lo que no significa que la solución sea retornar al Estado; lo que se debe hacer es lograr que los actores que están por detrás de esos bienes sociales en su provisión y consumo, tengan espacios de concertación para establecer las reglas de juego. Reglas de juego que establezcan claramente cómo va a evolucionar ese sector, quiénes son los posibles ganadores y perdedores en su evolución y cómo se debe compensar a estos últimos, haciendo de la regulación un instrumento de igualdad social imprescindible.

El problema mayor del sistema de regulación fue la debilidad intrínseca a su alcance regulatorio. El marco legal resultaba muy débil para posibilitar una regulación medianamente efectiva. En el país, los sistemas de regulación no han evolucionado juntamente con los desafíos del mercado y con los desafíos de la demanda de los consumidores.

La regulación debería estar amparada por mecanismos de concertación preexistentes a la misma regla. Eso se da en otros países —no es una invención boliviana—, y creo que ha funcionado. El consumidor, por ejemplo, participa en la decisión de la evolución de los precios pero a través de una institucionalidad específica, y no simplemente a través de la presión.

Suena bien, pero lamentablemente en nuestro país prima la presión. Expulsar a Aguas del Illimani o a Aguas del Tunari ejemplifica que la presión es nuestro mecanismo preferido de resolver las divergencias.

Cierto, pero no debería ser siempre así. Las sociedades con mayor desarrollo encuentran diseños institucionales que posibilitan que las demandas sociales se canalicen a través de reglas de juego. Y las presiones e intereses que puedan existir sobre una política pública, tarifa o precio, se negocian. Es así como se arreglan estos problemas. De esta manera, vemos que en el tema de la regulación hay un enorme margen para hacer reformas en esa dirección.

Para regular los servicios se debería partir de mecanismos de concertación en las reglas de juego. La concertación es imprescindible, pues la regulación no deja de ser un mecanismo de control de poder.

Un segundo bloque de normas legislativas de índole económica son las normas financieras, como la Ley de Valores y de Seguros o la Ley del Banco Central. ¿También rescatarías algo de este marco legal?

Ese es un mundo donde no hemos hecho mal las cosas. Creo que la independencia del Banco Central es un logro significativo, especialmente para un país que ha tenido una hiperinflación como la vivida durante el Gobierno de Siles Zuazo. La regulación financiera es fundamental pues en el mercado financiero es donde más fallas existen. Es el lugar donde se juega con el riesgo de la gente que pone su plata al banco o del banco que presta plata a terceros. Es pues trascendental contar con una superintendencia de bancos, cualquiera sea el diseño institucional que la sostenga.

En el tema de valores no hemos tenido mucho avance. Creo que ahí tenemos una legislación bien elaborada pero que no ha podido ser implementada por falta de aplicación de políticas públicas concretas. Muchos de los problemas que tenemos en las empresas capitalizadas se hubieran resuelto en el mercado de valores. El mercado de valores debería ser una fuente de financiamiento fundamental para Bolivia. Ahora estamos yendo hacia atrás. En vez de desarrollar los mecanismos que ya tenemos, como es precisamente la Bolsa, estamos hablando nuevamente de instituir una banca de fomento. No nos percatamos de que éste es sólo uno de los 20 mecanismos adicionales de financiamiento existentes. Otro es, precisamente, el mercado de valores. Pero requerimos un mercado de valores que se adapte a la realidad. A una realidad de pequeñas y medianas empresas. Es pues un mercado que se debe ir desarrollando. Hasta el presente no ha podido despegar. Nunca hemos podido generar los incentivos

suficientes para que los empresarios, empresas grandes, medianas y chicas vayan al mercado y capten el ahorro privado a través del mercado.

Pero entonces en este campo hay un mundo de normas que hacer. Normas que logren generar este incentivo del que hablas.

Sí, pero sobre todo, falta implementar un sinfín de normas que ya están ahí. Te decía que muchos de los problemas de la capitalización se hubieran resuelto parcialmente si estas empresas hubieran cotizado en la Bolsa. Hoy la aproximación al tema de la capitalización está centrada en el control. Hay que controlar más, que el Congreso nombre a los directores, que haya más supervisión y demás. Como si fuera un proceso de “controlología”, como si las cosas se resolvieran colocando a la Madre Teresa de Calcuta o a Keynes en el directorio. En realidad, el ejemplo de que hacer esto es posible son otros mercados en los que las personas invierten en las empresas sin tener idea de quién es el director o quién es el presidente de la empresa. Y es que hay un mercado de valores que se dedica precisamente a controlar que tus acciones no se vayan al diablo de buenas a primeras. Por eso, lo único que tienen que saber los individuos es un poco de geometría: si el periódico muestra que el precio de la acción está subiendo, se van a sus casas tranquilos y, si está bajando, agarran el teléfono para decir que ya no quieren mantener su inversión en determinada empresa y, más bien, proponen que sus acciones sean transferidas a un mejor prospecto empresarial. Ese es el papel que tienen que desempeñar esos propietarios.

Por tanto, nuestro sistema financiero está muy poco desarrollado. El sistema bancario está muy bien controlado pero es sólo uno de los mercados donde se puede acceder al ahorro privado. Por ello, en torno al mercado de valores y al desarrollo de otros instrumentos financieros, hay un enorme margen para innovar.

Y, entonces, ¿qué importancia puede llegar a tener la iniciativa del Gobierno del MAS de crear esta famosa banca de fomento?

Uno de los problemas que hay en toda la historia económica de Bolivia es que nos enamoramos de los instrumentos y nos olvidamos de los fines. Nos enamoramos de nuestras leyes sin saber sus resultados. Pero esos son sólo los medios. Nos hemos matado en octubre de 2003 por lograr mejorar esos medios. La Asamblea Constituyente y las autonomías son justamente eso: medios. En el caso del Banco de Desarrollo, el objetivo es que las empresas tengan recursos con algún margen de subvención. En ese sentido, la pregunta debería ser: ¿cuáles son los instrumentos financieros que permitirían que el ahorro local nacional e internacional llegue a las pequeñas y medianas empresas? Y ahí tú tienes que decir cuál es el mecanismo. El banco de fomento es una opción, pero ahí se requiere discutir el diseño institucional. Nadie quiere volver atrás con un banco estatal absolutamente

Nuestro sistema financiero está muy poco desarrollado. El sistema bancario está muy bien controlado, pero es sólo uno de los mercados para acceder al ahorro privado. Por ello, en torno al mercado de valores y al desarrollo de otros instrumentos financieros, hay un enorme margen para innovar.

Lo que el país necesita es que el ahorro nacional y el internacional lleguen al sector privado. Pero necesitamos saber cómo hacer esto.

ineficiente. Por ejemplo, el banco de fomento privado de Finlandia, para evitar un “capitalismo de camarilla”, que preste sólo a tus amigos o a los que son de tu partido, prestan a cualquier parte del mundo, haciendo competir a varios proyectos internacionales y eligiendo el mejor proyecto internacional. Y es un incentivo para que los nacionales presenten proyectos interesantísimos. O bancos dirigidos exclusivamente a nuevos negocios y no a salvar empresas que están en dificultades.

Pero si no entendemos que el problema es cómo hacer que el ahorro llegue a la inversión, que es el fin, entonces poco habremos conseguido. No sirve de nada discutir si el banco es de segundo piso, de medio piso o de tercer piso. Ahí uno pierde la perspectiva de lo que se puede hacer. Lo que el país necesita es que el ahorro nacional e internacional llegue al sector privado. La pregunta es: ¿de qué manera puedo hacer eso? Y hay por lo menos diez respuestas.

Mantienes una fe en el sector privado que hasta el presente no ha demostrado precisamente mucha eficiencia. ¿Podemos seguir apostando por el sector privado?

El país debe apostar por un sector privado que sea nacional y que tenga gran impacto en la producción y el empleo.

Otra vez. El sector privado es heterogéneo. El sector privado está conformado por las transnacionales o la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, pero el sector privado también incluye a las decenas de empresas exportadoras que han aprovechado el gigantesco nicho de mercado creado por el ATPDEA, como es el caso de la madera, los textiles y la soya. El sector privado también es la Uyustus y las decenas de microempresas que existen en el país.

¿Y por cuál de ellos deberíamos apostar preferentemente?

Yo creo que el país debería apostar por un sector privado que sea nacional y que tenga gran impacto en la producción y el empleo. Es difícil pensar que Bolivia se desarrolle exclusivamente en base a la microempresa, que mantiene, básicamente, una lógica de supervivencia. Pero, de todos modos hay que apostar por ella. Y ahí probablemente viene la idea del desarrollo local. No habría que hacerlo desde arriba sino desde lo local, porque desde lo local se conoce mejor cuáles son las necesidades de esas pequeñas empresas. El Estado puede ayudar a ir resolviendo eso.

Pero ¿por qué la empresa privada ha tenido tan poco impacto en el desarrollo nacional? Su inversión no ha sobrepasado los 100 millones de dólares como promedio anual.

Yo creo que hay varias explicaciones para eso. Puede ser la cultura rentista que existe en el país. Hay un sistema de incentivos en Bolivia para estar dentro del Estado o para formar ONG y no para crear empresas, porque es mucho más fácil pedir plata al Estado o a la cooperación internacional para abrir una ONG que generar tu propia empresa. Hay,

pues, un sistema de incentivos que probablemente no logra estimular el desarrollo del sector privado. El desarrollo del sector privado es resultado de la aplicación de diversos incentivos —desde incentivos en la educación primaria y en la universitaria hasta subvenciones directas a la conformación de nuevas empresas—. Ahora los chicos salen a buscar trabajo y, de repente, se percatan de que no tienen espíritu emprendedor como para iniciar una empresa. Y no es culpa de ellos, sino de un sistema educativo determinado.

También podemos pensar que éste es un sistema privado que por razones culturales prefiere el comercio a la producción. Y eso se da en todos los niveles sociales. En Bolivia los grandes empresarios siempre han sido grandes comerciantes. Desde los importadores de leche Klim hasta los importadores de chicles Bazooka. Hay una idea de hacer negocios que está situada en la esfera de lo comercial y no en la esfera de lo productivo.

Por otro lado, en Bolivia existe un capital social verdaderamente significativo que podría ser la base para resolver muchos de nuestros problemas de producción. Pero se trata de un capital social fuertemente influenciado por la resistencia y por lo político. Los carpinteros de El Alto son capaces de movilizar —en cuestión de horas— a miles y miles de personas para resistirse, por ejemplo, a un nuevo impuesto decretado por el Estado, pero son incapaces de prestarse un serrucho o resolver juntos, uniéndose, una demanda voluminosa de algún cliente grande. Por eso es crucial ver cómo van los incentivos en la educación y cómo vas creando una cultura emprendedora. Y esa es responsabilidad de los sistemas educativos.

Y, además, imagino que se requiere todo un armazón legal que facilite la existencia de estos incentivos. Por ejemplo, la viabilidad de normas como ser una ley de industrias, una ley de desarrollo rural o una ley de promoción económica.

Hay que trabajar en diferentes niveles. Para los que están ya establecidos necesitas políticas industriales claras, pero no sólo para salvar empresas. No para favorecer a sectores, sino para impulsar proyectos concretos. Por ejemplo, si alguien tiene una idea excelente, como exportar lana de oveja teñida de verde, entonces se requiere darle apoyo y respetar su creatividad. Pues un objetivo claro es conseguir que las personas sean innovadoras. Crecer y producir significa innovar. Y el sistema de innovación en nuestro medio no está claramente definido. Como no hay derechos propietarios claramente establecidos o controles sobre las ideas nuevas, el costo de varios miles de dólares que significa pensar y diseñar una idea no se justifica, pues al día siguiente tu invento ya ha sido copiado por el vendedor de al lado. De esa manera quedas atrapado en círculos de pobreza, de poca productividad y de poca innovación. Es ahí donde debería intervenir el Estado. Puede ayudar a impulsar cambios tecnológicos. Por ejemplo, correr con el riesgo colectivo de los costos de la nueva organización que surja de una nueva idea. Ese sería un Estado preocupado. Hoy nuestro Estado está a

Posiblemente el sistema de incentivos no logre desarrollar al sector privado. Y lo que prima es una idea de hacer negocios situada en la esfera de lo comercial y no en la esfera de lo productivo.

Las empresas que ya están establecidas necesitan políticas industriales claras, pero no sólo para salvar empresas, no para favorecer a sectores, sino para impulsar proyectos concretos.

punto de perder el mercado de los Estados Unidos. Sepamos que si se cierra el mercado de este país no sólo perdemos comercio. En realidad, no es sólo un problema de comercio. Es un problema de que se ha generado, incipiente pero efectivamente, una estructura industrial que, con todos los problemas que enfrenta, debe mantenerse y apoyarse.

O sea que el TLC es clave; hay que apostar por él.

Yo creo que es clave entender que en El Alto hay un fenómeno nuevo de producción que nos ha costado muchísimo. Y por eso hay que preservar ese mercado. Hay que pensar desde el punto de vista de que hay un sector incipiente, con infinidad de problemas, y que a pesar de ellos, ha podido exportar 200 y hasta 300 millones de dólares. En un país que solamente vende recursos naturales, hay un tejido industrial que ha costado años crear y que hay que preservar. Ese es el punto.

¿Realmente es un gran tejido industrial? El CEDLA pone en entredicho esta afirmación, planteando que en realidad son sólo dos o tres empresas las que exportan casi el 90 por ciento de lo que va a Estados Unidos.

Pero ojalá otros hagan lo mismo. De lo que se trata es de crear distritos industriales. Yo no sé qué ha pasado para que Pakistán exporte todas las pelotas de fútbol del mundo. Es un país donde se juega críquet. No tienen ni la más remota idea del fútbol. Pero han logrado combinar el esfuerzo del sector público con el esfuerzo del sector privado. No tiene lógica aparente. La mejor pelota debería fabricarse en Brasil o en Argentina. La clave está en que los pakistaníes han sabido enfocar todas sus energías a una actividad específica.

Ese es el desarrollo que requiere un país. Aquí se habla mucho de las cadenas productivas. Hay como quince, y a pesar de ese número, ya de por sí grande, la pelea está en saber cuántas más tiene que haber. Sin ir lejos, Chile, en los últimos 20 ó 30 años, ha priorizado tres cadenas: la del vino, del salmón y la del cobre. No se han metido a las 50 ó 100 capacidades que probablemente podrían tener.

Un objetivo claro es hacer que las personas sean innovadoras, pero el sistema de derechos propietarios no está claramente establecido. El costo de varios miles de dólares que significa pensar y diseñar una idea no se justifica, pues al día siguiente tu invento ya ha sido copiado.

En todo caso, has hablado de que debemos tener un Estado que brinde soporte y permita abrirnos mercados. Sin embargo, hoy ya tenemos mercados abiertos de los que no aprovechamos ni siquiera una décima parte de las preferencias arancelarias. ¿Qué significa esto?

Lo que pasa es que nuestro sector no tiene los incentivos para romper la cultura rentista que hay en Bolivia. Una cultura que además es general.

Pero sí ha habido ciertos incentivos, como el Ritex, las zonas francas o los Cedeims. ¿Han servido?

La soya probablemente sea el resultado de ese tipo de incentivos. Con todos sus problemas, el sector sojero exporta 400 millones de dólares. Y eso no es poca cosa. Con la baja productividad o los costos elevados de transporte, lo que hay que hacer es no perder esos mercados. Lamentablemente, somos siempre muy conclusivos: o ha beneficiado a todos o ha sido un desastre. Nunca vemos los matices que hay entre el blanco y el negro, y cómo eso tiene un impacto sobre ciertos sectores. Por eso, creo que en temas de desarrollo uno tiene que ser menos totalista. Tiene que haber una aproximación más práctica al desarrollo económico y a los problemas de política pública, pues aquí cuando uno entra al gobierno piensa que todo se debe cambiar, cuando en realidad son dos o tres cositas las que tienes que hacer. O dices que la política educativa en su conjunto es un desastre, cuando en realidad son tres o cuatro cosas las que hay que ajustar

Así como Chile ha priorizado cuatro cosas, mañana, tú como ministro de economía, ¿qué priorizarías?

Habría que tener un poquito de información para poder responder. Desde afuera se podría decir que la madera es una buena opción. Bolivia es un país que tiene la mayor cantidad de bosques certificados del mundo. La madera es un producto que te posibilita traer inversión extranjera directa. Hay empresas, en otras partes del mundo, que se están cerrando por costos. Se las debería traer acá, hacerles un arreglo institucional e impositivo, y aprovechar su experiencia y competitividad. En madera tienes una gran oportunidad para hacer eso. En turismo también hay maravillas. Hay una variedad de pisos ecológicos que merecen ser visitados. Asimismo, los alimentos orgánicos también podrían entrar a esta lista. Y ni qué decir de la quinua. Es clave. Así pues, tenemos unos nichos brutales en el mercado de los cereales.

En el nuevo diseño institucional autonómico, ¿mejoraría esto?

Yo creo que va a tomar tiempo, pero va a mejorar bastante. Y es que desde lo local se va a entender mejor qué es lo que pasa, cuáles son las dificultades y cuáles son las potencialidades.

Pero ¿no crees que esta reforma podría quebrar la posibilidad de tener una visión productiva clara?

Una de las cosas más elementales que una empresa o país debe tener es precisamente una visión productiva clara. Y aquí nos falta esa visión productiva. Por ejemplo, en El Salvador se han puesto como meta tener centros comerciales para el consumo suntuario y apoyar su industria de pollos. Hasta tienen su propio lema: “despiértese con huevos”. Aquí nos falta incorporar, ya sea regional o nacionalmente, una visión productiva.

Aquí nos falta incorporar, ya sea regional o nacionalmente, una visión productiva. Por eso es que desde lo local se va a entender mejor qué es lo que pasa, cuáles son las dificultades y cuáles son las potencialidades.

Debemos entender que desde Bolivia no se va a derrotar al imperio. Hay que verlos con un criterio mucho más pragmático. Los chinos, el momento que dejan de pelear contra el imperio y deciden ser ellos mismos un imperio, empiezan a crecer. Entonces, hay que ver a esos imperios como mercados potenciales; como oportunidades de negocio.

Lo que importa es cómo vamos a mantener el mercado y si vamos a ganar más mercado para nuestras exportaciones. El asunto es la capacidad de negociación, no el nombre del tratado.

En ese sentido, los bolivianos deberíamos enorgullecernos no sólo del estaño y del gas, sino del turismo, la quinua o la artesanía.

Alguna vez hemos tenido esa visión. Pienso en el periodo anterior al 52. Éramos absolutamente dependientes de la renta minera. A partir de ese momento logramos definir que debíamos ir hacia el oriente y sustituir nuestras importaciones. Ese fue un plan. Esa fue una visión.

Pero era demasiado grande. Esos mercados, así de generales, ya no existen. Ahora los mercados son nichos. Es muy poco probable que Bolivia se convierta en un gran productor de manufacturas, por ejemplo. Hoy tú tienes que identificar el proyecto al que puedas apostar. Descubrir las ventajas de producción —en calidad, cantidad y tiempo— que te hagan más competitivo en el mercado, ganando espacio para poder exportar el producto. Entonces, pensar en políticas industriales grandes, estrategias gigantes, no da.

Y en todo esto, ¿cómo vemos a los países a los que calificamos de imperialistas? Es sabido que exigen que liberalicemos nuestros mercados, pero ellos son campeones para proteger sus propias industrias. ¿Qué significa esto?

La primera cosa que debemos entender es que desde Bolivia no se va a derrotar al imperio. Entonces, lo que hay que hacer es ver a esos imperios de una manera muy pragmática, como mercados potenciales; como oportunidades de negocio.

Entonces esto del TCP es un error.

No. Simplemente que quieren llamar a un chanchito dragón o el nombre que le den. Yo no voy a firmar un TCP, pero sí un TPC, y si eso significa que se va a mantener el mercado y se va a ganar más mercado, entonces llámalo como quieras. En el Perú han hecho eso. Le han cambiado de nombre y está bien. El asunto es la capacidad de negociación. Hasta los chinos que podrían cerrarse al mundo han apostado por un mercado externo. Por eso, Bolivia necesita apostar al mercado externo.

Y en todo esto, ¿dónde entra la Asamblea Constituyente?

Pues hace parte también de nuestro debate ideológico. Si uno siente desde el principio que el país está fragmentado y no se refleja en el espejo del Estado, obviamente es fundamental un cambio de reglas del juego. Y la Asamblea Constituyente es una oportunidad de reenamorarse colectivamente de Bolivia a través de las instituciones. Y, además, es un espacio de pactos. La gente cree que la Asamblea es un espacio para imponer un proyecto político, cuando en realidad debería ser un espacio de pacto donde varios

La Asamblea Constituyente es una oportunidad de reenamorarse colectivamente de Bolivia a través de las instituciones. La gente cree que la Asamblea es un espacio para imponer un proyecto político, cuando en realidad debería ser un espacio de pactos donde varios proyectos convivan, se den ciertas reglas de juego y se establezca una institución de principios y de procedimientos para la economía y la política.

proyectos convivan, se den ciertas reglas de juego y se establezca una institución de principios y de procedimientos para la economía y la política.

También hay que evitar pasar del fundamentalismo del mercado al fundamentalismo institucionalista: “Cambien las reglas de juego que las cosas van a comenzar a funcionar”. Entonces la Asamblea Constituyente no es más que la redacción de nuevas reglas de juego cuyo impacto es de mediano y largo plazo. Es la tentativa de una reconstrucción de un equilibrio social y político mínimo. Es la búsqueda de una institucionalidad de largo plazo. Pero de largo plazo, pues en agosto del 2007, cuando acabe este proceso, vamos a seguir siendo, aunque con una nueva Constitución, un país que exporta sólo 2.000 millones de dólares, que tiene un crecimiento de menos del 4 por ciento y con niveles de pobreza del 60 por ciento. O sea, seguiremos igual. La Constitución no reemplaza a las políticas públicas pero te puede dar el andamiaje o la arquitectura institucional para que a partir de eso, con nuevas reglas de juego, comiences a enfrentar de manera colectiva los desafíos del crecimiento.

La Constitución no reemplaza a las políticas públicas pero te puede dar el andamiaje o la arquitectura institucional para que a partir de eso, con nuevas reglas de juego, comiences a enfrentar de manera colectiva los desafíos del crecimiento.

Desarrollo social

Pobreza en Bolivia

Una conversación con José Baldivia*

Vamos a hablar sobre pobreza. Comienzo con una pregunta conceptual: ¿qué es luchar contra la pobreza?, ¿qué implica y quiénes son los pobres?

Existe una diversidad de criterios sobre la pobreza, pero yo diría que hay uno central y que se refiere a aquel segmento de la población que no logra generar un ingreso suficiente como para atender sus necesidades más elementales de vida cotidiana.

Bajo este marco general hay diversos enfoques. Por lo menos dos: uno que ha venido aplicando Bolivia en los últimos años, creo que sin mucho éxito, a instancias de los organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y otros, que se refiere a la pobreza como falta de acceso a servicios. Esta corriente parte de una premisa que es cierta, y que era más cierta hace 20 años: que la mayor parte de la población boliviana no tiene acceso a los servicios de agua potable, luz, alcantarillado y otros. El otro enfoque, que a mí me parece mucho más sustantivo pero más difícil de atacar, es el de la pobreza de ingresos, que hace referencia a la población que no logra generar los suficientes ingresos para alimentarse y pagar sus necesidades básicas. De hecho, si pudiéramos resolver la insuficiencia de ingresos tendríamos resuelto el otro tipo de pobreza. Quien tiene un ingreso decoroso no solamente lo utiliza para alimentarse y vivir mejor, sino también para mejorar sus servicios, pagar impuestos y con ello dinamizar una economía que le devuelva al ciudadano ciertos servicios.

Entonces, creo que en Bolivia, por una política equivocada de los organismos internacionales, se ha puesto demasiado énfasis en atacar sólo la pobreza de acceso a los servicios. Y ahí tiene usted que todos, desde el Fondo Social de Emergencia, luego el FIS y finalmente el FPS y el DUF, hacen énfasis en educación y en salud, tanto en gasto como en inversión.

Los indicadores de los últimos 10 años son envidiables en cuanto a inversión social, pero, ¿qué hemos resuelto? Absolutamente nada porque

En Bolivia, por una política equivocada de los organismos internacionales, se ha puesto demasiado énfasis en atacar sólo la pobreza de acceso a los servicios. Y ahí tiene usted que desde el Fondo Social de Emergencia, luego el FIS y finalmente el FPS y el DUF, hacen énfasis en educación y en salud, tanto en gasto como en inversión.

* José Baldivia es economista. Ejecutivo y directivo de entidades de microfinanzas. Consultor de organismos nacionales e internacionales sobre temas financieros y de desarrollo rural en Bolivia y en el exterior. Autor de varias publicaciones técnicas.

ni siquiera hemos atendido a fondo el problema de la educación o de la salud. Más bien nos hemos ido por el flanco constructivo, pues nos hemos dedicado a construir escuelas y postas y hemos generado una capacidad ociosa muy importante que lastimosamente los intelectuales y políticos de nuestro país no conocen, pues no conocen el área rural. Uno se encuentra con los intelectuales, los profesionales y los políticos en los eventos de grandes debates, pero jamás en las provincias y en el área rural. Pero lo cierto es que hay una capacidad ociosa impresionante en escuelas y postas.

Pero antes de entrar en eso, y todavía me remito a lo conceptual, ¿nos puede hablar de los indicadores clásicos como el NBI o el IDH?, ¿en qué medida son útiles?

Son útiles, pero para mi gusto ponen demasiado énfasis en el tema de los servicios. ¿Cómo miden este acceso? Aquí tenemos un problema cualitativo. No se trata sólo de construir sino de ofrecer calidad. ¿Quién me garantiza la calidad del servicio? Se ha construido escuelas y postas en el área rural para ciudadanos de segunda. Los indicadores están bien, pero miden cosas demasiado gruesas. Miran simplemente el acceso a la escuela o a la posta, pero sin ver la calidad del servicio que recibe el campesino en esos centros.

El NBI o el IDH son indicadores que están bien, pero miden cosas demasiado gruesas. Miran simplemente el acceso a la escuela o a la posta, pero no ven la calidad del servicio que recibe el campesino en esos centros.

¿Pero en otras partes hay indicadores más completos?

No los hay. De hecho, estos son indicadores que se han ido construyendo a nivel internacional. Por eso es que yo pongo más énfasis en la orientación de las políticas que en el marco conceptual. Es decir, los conceptos están bien y no creo que haya una forma de empezar a medir la pobreza a partir de la calidad educativa o de la calidad de los docentes, sería demasiada sutileza. Sería un indicador muy rico pero a lo mejor muy complejo, tan complejo que se volvería inútil. Yo no tocaría los indicadores y me iría más por el tema de las políticas públicas, de su énfasis y de cómo se orientan.

Bueno, me parece fundamental justamente que nos remitamos a lo histórico; y lo histórico, en mi criterio, está plagado de mitos y prejuicios pues de plano se comienza diciendo que el modelo del 85 (el 21060) es el causante de la pobreza. ¿Es cierto?

Eso es una mentira. Primero porque pobreza ha habido siempre en Bolivia, que nació pobre en dos sentidos: como consecuencia del proceso de acumulación de la riqueza y porque tenía demasiada gente pobre. Decir que el 21060 o que el modelo neoliberal son los causantes de la pobreza es por lo menos una gran exageración. Yo diría, más bien, que la pobreza se ha ido reduciendo de manera más notoria y más evidente a partir del 21060 y del modelo neoliberal. Si se mira cualquier cifra sobre distribución o generación del ingreso o sobre el incremento del salario real se ve que a

partir de que Bolivia controló la hiperinflación, pero sobre todo a partir del momento en que empezó a superar la recesión, que fue el fenómeno inevitable que vino después de la hiperinflación, hubo un mejor ingreso, subió el salario real de la población y hubo menos desempleo. Es pues una mentira decir que es el modelo el causante de la pobreza.

Sin embargo, no podemos desconocer que Bolivia, a pesar de los ajustes económicos, de los esfuerzos que ha hecho y de la ayuda internacional que ha recibido, no ha logrado superar el problema de la pobreza. Yo propongo una causa más de fondo que el 21060 o el modelo neoliberal como explicación: el agotamiento del ciclo benéfico de la reforma agraria. Esta reforma tuvo un efecto benéfico que duró por lo menos 20 años durante los que se superó la pobreza ancestral del indio en Bolivia. El indio en Bolivia no solamente era pobre, sino pobrísimo, carecía de derechos, pues no se lo reconocía ni siquiera como ciudadano. La Reforma Agraria y el Voto Universal instituyeron por primera vez una ciudadanía completa en el país; pero, además, una ciudadanía con acceso a la tierra como fenómeno socioeconómico. La Reforma Agraria fue fundamental porque generó ciudadanos y propietarios.

El ciclo benéfico de la Reforma Agraria, que incrementó la producción y mejoró las condiciones del campesino, se fue agotando. Aquello de que “la tierra es inembargable e inalienable”, si bien fue un principio político legítimo, en tanto evitaba el retorno de los latifundistas, debió haber durado unos cinco años solamente. Como siempre hacemos los bolivianos, hicimos de ese principio una religión y se lo incluyó hasta en la Constitución Política del Estado. De ahí resulta, entonces, que nuestro agricultor, nuestro campesino tiene una propiedad de segunda; a título de protección se lo trata como si fuera un menor de edad, que como tal no puede vender ni hipotecar. ¿Qué le están diciendo nuestras leyes al campesino? “Eres un menor de edad y no puedes hipotecar, no puedes vender porque venderías muy mal”. Gracias a ello no existe un mercado de tierras, el campesino no puede vender su tierra a los precios que corresponden a un medio de producción y no puede apalancar recursos de crédito ofreciendo su tierra como garantía. De este modo, la propiedad emergente de la Reforma Agraria no sólo es que se ha vuelto una propiedad de segunda, sino que se la ha convertido en un bien de uso y no en un factor de producción, como es en todas partes del mundo. Y para colmo, como consecuencia de esta inembargabilidad y esta inenajenabilidad, la propiedad se ha ido parcelando, y resulta que hoy día hay por ejemplo en Cochabamba campesinos que son dueños de un surco.

Tenemos entonces unidades económicas inviables que han provocado una masiva expulsión de la población rural hacia las ciudades. Hoy día Bolivia es el país que tiene el proceso de urbanización más acelerado de América Latina como consecuencia de esta expulsión. En todas partes del mundo, y en alguna medida en América Latina, este proceso de urbanización se dió como consecuencia de la atracción que la industria ejercía sobre la

Que el 21060 sea el causante de la pobreza en Bolivia es una mentira. Primero porque pobreza ha habido siempre en Bolivia, porque ésta nació pobre en dos sentidos: como consecuencia del proceso de acumulación de la riqueza y porque tenía demasiada gente pobre. Más bien la pobreza se ha ido reduciendo de manera más notoria y más evidente a partir del 21060.

El problema central de que no se haya logrado mejorar los indicadores de pobreza se origina en el agotamiento del ciclo benéfico de la Reforma Agraria. Esta reforma tuvo un efecto benéfico que duró por lo menos 20 años, durante los que se superó la pobreza ancestral del indio en Bolivia. Pero el problema es el no haber encontrado una forma de restituir la producción y el ingreso en el área rural.

En el último censo sólo teníamos un 35 por ciento de población rural. Pero de ese 35 por ciento, el 80 por ciento está conformado por mayores de 60 y menores de 15 años, es decir, prácticamente la totalidad de la población campesina en edad productiva se ha volcado a las ciudades y está engrosando sus cinturones de pobreza.

mano de obra rural. Eran los sueldos que se pagaban en Buenos Aires, Lima y Bogotá los que atraían a la masa campesina hacia las urbes. En Bolivia ese fenómeno no se dio así, pues no fue la industrialización la que atrajo a los campesinos a las ciudades sino que se trata de una expulsión de miles de jóvenes que se vienen a las ciudades en busca de ingresos y conforman un cinturón de pobreza en torno a las grandes ciudades.

En el último censo sólo teníamos un 35 por ciento de población rural. Pero si hilamos más fino en esas cifras, veremos que de ese 35 por ciento, el 80 por ciento está conformado por mayores de 60 y menores de 15 años, es decir que prácticamente la totalidad de la población campesina en edad productiva se ha volcado a las ciudades y está engrosando los cinturones de pobreza de las ciudades. Entonces, yo diría que una de las causas centrales de la no-resolución del problema de la pobreza es el agotamiento del ciclo benéfico de la Reforma Agraria y el no haber encontrado una forma de restituir la producción y el ingreso en el área rural.

Obviamente eso está yendo en contra de todo lo que se consideran desde ayer prácticamente como axiomas fijos: el 21060 es el causante de la pobreza, la privatización no ha generado aspectos benéficos sobre la población, y en general todo este marco legal implementado, no sólo el 21060 sino toda su continuación en términos de políticas públicas, no ha generado efectos benéficos, es decir, es un modelo que de todas formas, aunque no ha ocasionado la pobreza, sí la ha incrementado...

Yo no diría que la ha incrementado, diría más bien que ha tenido enormes dificultades para tener efectos en la reducción de la pobreza. Pero me parece que es un error que se hubiera buscado que algunas de estas medidas tengan efectos en la reducción de la pobreza. La mayor parte de ellas no son políticas sociales. Por ejemplo, la capitalización tenía como efecto traer inversión a un país que jamás logró atraerla, pero además con tecnología de punta, aunque obviamente la tecnología de punta no genera empleo. Nuestros economistas y sociólogos están demasiado teñidos de la política contingente que les impide ver la realidad con mayor rigor científico, pese a que tenemos bastantes cifras buenas. A pesar de sus limitaciones, el INE genera buena información que permite corroborar que no es cierto que a partir del 21060 se haya incrementado la pobreza, sino que más bien que a partir de ese momento empieza a reducirse la misma, con indicadores muy claros.

Creo que algún trabajo suyo sobre pobreza tiene un esquema bastante completo de ciertas etapas de lucha contra la pobreza desde el 85. Quisiera que nos cuente someramente cuáles son estas etapas, comenzando desde el Fondo Social de Emergencia y terminando en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza.

En una visión de conjunto yo diría que el punto de arranque es el Fondo Social de Emergencia, como política de compensación social más que de lucha contra la pobreza. Creo que se exagera al decir que el Fondo Social de Emergencia fue una herramienta contra la pobreza. Fue una herramienta de compensación en un contexto en el que el gobierno tomaba decisiones dramáticas. Una de ellas fue la de cerrar las empresas deficitarias, que en alguna medida eran las causantes del proceso hiperinflacionario que tuvo el país. El Estado no podía seguir subvencionando la operación de empresas deficitarias y se resolvió, por tanto, el cierre de varias minas de la COMIBOL y de las empresas de la Corporación Boliviana de Fomento, que eran las que se comían el ahorro interno y los recursos fiscales.

Ello produjo desocupación y hubo que generar, por contrapartida, una herramienta de compensación que por lo menos generara empleo temporal. Así nació el Fondo Social de Emergencia, una herramienta muy de corto plazo que buscaba generar empleo temporal para compensar el fenómeno de la relocalización.

Inmediatamente después de ese proceso se hicieron los primeros esfuerzos de luchar contra la pobreza que, con matices, se mantienen hasta hoy. Su propósito es buscar el mayor acceso de la población a servicios. Empieza cuando se plantea la transformación del Fondo Social de Emergencia en el FIS y se dice: "Bolivia no tiene solamente un problema de corto plazo sino de largo plazo". Desde entonces se entiende que los problemas de pobreza vienen por el deficiente acceso a la educación, servicios de agua, salud y saneamiento y se actúa desde el FIS orientando la lucha contra la pobreza sobre esa línea.

¿Y cómo se materializa este apoyo desde el FIS? Usted menciona en su trabajo a ONAMFA o al Plan Decenal. ¿Cómo funcionaron?

Yo diría que se materializan en los fondos y sobre todo en el FIS. Bolivia hizo un descubrimiento importante, no sé si queriendo o sin querer: descubrió que los ministerios y todo este andamiaje del Estado eran sumamente ineficientes en la operativización de políticas públicas. El Estado generaba un conjunto de políticas, muchas veces excelentes, pero su aparato de administración tenía una incapacidad brutal para hacerlas efectivas. Y es ahí cuando encuentra en el Fondo Social de Emergencia un modelo eficaz que después se replica en el FIS. Un mecanismo de alta definición gerencial con procedimientos bastantes sencillos y con capacidad de llegar directamente a la gente o por lo menos a las regiones donde quería actuar. Se descubrió el modelo de los fondos como un modelo ideal para hacer eficientes las políticas públicas. Los planes, que muchas veces se quedaban en papel, empezaron a concretarse a través de el Fondo de Inversión Social (FIS).

El Estado generaba un conjunto de políticas, muchas veces excelentes, pero su aparato de administración tenía una incapacidad brutal para hacerlas efectivas. Y es ahí cuando encuentra en el Fondo Social de Emergencia un modelo eficaz, que después se replica en el FIS. Se descubrió que el modelo de los fondos dea ideal para hacer eficientes las políticas públicas.

Pero ¿funcionaron estas organizaciones y planes, como ONAMFA o el Plan Decenal?

Funcionaron a través del FIS. El Plan Decenal funcionó no sé cuanto tiempo, pero sí sé que se logró concretar en el FIS. Es decir, que si el Plan Decenal se proponía reducir la desnutrición infantil en tanto por ciento, esas metas intentaban ser canalizadas a través del FIS. Y era este fondo el que llegaba a las poblaciones más recónditas con todo lo que decía el Estado que había que implementar. El Estado encontró en los fondos la posibilidad de concretar sus políticas, buenas o malas.

Eso fue en el gobierno de Jaime Paz, en tanto que el FSE fue en el gobierno de Víctor Paz. Luego viene la Participación Popular como una reforma más estructural. Y ya con Banzer, ¿que viene?

Con la coparticipación tributaria y el programa HIPCC se distribuye los recursos de acuerdo no sólo al número de habitantes, sino en función a los indicadores de pobreza. Aquí la cooperación internacional volvió a poner énfasis en educación y en salud. Y resulta que esto tiene efectos perversos porque si como alcalde, quiero recibir más recursos, debo mostrarme como pobre; mientras más pobre aparezca mi municipio, más recursos voy a tener. Mejor si seguimos siendo pobres.

Con Banzer se entra a dos cosas: primero, a la Estrategia de Reducción de la Pobreza, siempre centrada en educación y salud —aunque con preponderancia en la infraestructura—pero, además, con el ensayo de inventar el pobretómetro que empieza a distribuir los recursos de la coparticipación tributaria y del programa HIPCC de acuerdo no sólo al número de habitantes, sino en función a los indicadores de pobreza. Aquí la cooperación internacional volvió a jugar un rol perverso, seguramente con muy buenas intenciones pero al final siempre con un énfasis contractivo en educación y en salud. Y resulta que esto tiene efectos perversos porque si como alcalde quiero recibir más recursos, debo mostrarme como pobre; mientras más pobre aparezca mi municipio, más recursos voy a tener. Mejor si seguimos siendo pobres.

Pero más grave aún es que a lo mejor estamos metiendo más dinero allá donde hay menos oportunidades, cuando deberíamos hacerlo allá donde hay más oportunidades. Es decir, invertir dinero allá donde hay más pobreza puede ser como un saco sin fondo, que se chupa los pocos recursos que tenemos. A lo mejor en áreas con más pobreza es mejor tener políticas de redistribución de la población hacia lugares donde sí haya más posibilidades.

Usted critica la intervención de la cooperación internacional, pero lo que hoy significa estar inmersos en los Indicadores de las Metas del Milenio parece ser un logro, pues convierte a la lucha contra la pobreza en una política estructural. Leía un estudio editado por la Universidad Católica que decía que las políticas sociales no han tenido continuidad. No han sido como las políticas macroeconómicas, que sí la han tenido. Han estado subordinadas a otras políticas y no han pasado de ser políticas prácticamente ornamentales. ¿Hoy estamos tendiendo a una política de lucha contra la pobreza más agresiva?, ¿qué lugar tienen los Desafíos del Milenio en nuestra lucha?

Yo no me animaría a decir cuánto inciden, pero creo que por lo menos en materia conceptual ha habido avances. Creo que hay más claridad y se

tiene más conciencia de que tenemos que atacar esta otra pobreza que no hemos atacado, y que es la pobreza de ingresos. La nueva Estrategia de Reducción de la Pobreza corregida ya ha incorporado este elemento referido a los ingresos. La Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR) también pone el énfasis en la generación de ingresos entre la población campesina. Ya hay, pues, un marco conceptual mucho más claro y los propios sectores populares han tomado conciencia de ello. Incluso hay un movimiento mucho más fuerte, aunque a veces confuso, para promover eso que llaman “municipio productivo”, que no es otra cosa que plantear el desarrollo económico local. Ya hay organizaciones de productores que reclaman más participación en el proceso de la Participación Popular, específicamente en el problema de la asignación de recursos. Entonces, yo diría que desde el punto de vista de las políticas públicas, por lo menos las escritas, como también de las demandas de la población pobre, hay mucha más conciencia de la necesidad de atacar la pobreza de ingresos.

Eso realmente marca un cambio cualitativo.

Sin duda, y es muy importante porque yo veo que se están generando iniciativas económicas en todo lado. A veces es un riesgo porque pueden generar iniciativas económicas inviables, pero lo evidente ahora es un gran afán de la población por producir y vender, que es algo que no había entre los pobres de hace 15 ó 20 años. Entre los pobres de antes había la mentalidad de pedir la escuela, la posta o el camino. Ahora la población ha tomado conciencia de que es productora.

En Bolivia, a diferencia de otros países, tenemos un pobre que sabe trabajar y es un pobre que siempre ha trabajado. El pobre de las villas miseria de Argentina o las favelas de Brasil tiene que construir su casa de latas y cartones porque no sabe hacer adobes y mucho menos construir. En cambio, nuestro pobre sabe construir y hacer adobes, pero además sabe producir, sabe trabajar la tierra y es un artista que con sus manos puede incluso falsificar un blue jean Wrangler, tornear piezas de automóviles y producir miel de abejas de alta calidad. Entonces, nuestra pobreza será irreversible en la medida en que dejemos que los organismos internacionales decidan por nosotros, que sus prejuicios predominen. Creo que es el momento de dar rienda suelta a la capacidad productiva de nuestros pobres.

En todo caso, repito las preguntas: ¿las políticas sociales han estado subordinadas a un ámbito macroeconómico mayor? ¿Qué lugar le cabe a los Desafíos del Milenio en esta lucha?

La política social comenzó a cobrar énfasis en los albores de los noventa, cuando se decidió atacar la pobreza e incluso se crearon ministerios que no había: junto al Ministerio de Desarrollo Económico, el Ministerio de Desarrollo Social e instituciones como el Fondo Social de Emergencia, el FIS o el Fondo de Desarrollo Campesino. Tuvimos una sana “fonditis” en

La nueva Estrategia de Reducción de la Pobreza corregida y la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural ponen énfasis en la generación de ingresos entre la población campesina. Hay un movimiento mucho más fuerte para promover los “municipios productivos”, que es plantear el desarrollo económico local. Desde el punto de vista de las políticas públicas, como también de las demandas de la población pobre, hay mucha más conciencia de la necesidad de atacar la pobreza de ingresos.

Nuestra pobreza será irreversible en la medida en que dejemos que los organismos internacionales decidan por nosotros, que predominen sus prejuicios. Es el momento de dar rienda suelta a la capacidad productiva de nuestros pobres. Sólo así seremos otra cosa.

Bolivia es un país que tiene una economía extremadamente pequeña y muy influenciada por los shocks internos y externos. Estas dos características, la pequeñez de la economía y la su vulnerabilidad a los shocks hace que cuando todos los países de la región crecen Bolivia sea la que menos crece y cuando todas las economías de la región decrecen, la que más decrece sea la boliviana.

el país como resultado del desarrollo de una conciencia que plantea como tema central lo social. Más bien soy crítico del excesivo énfasis que se le da a lo social, sin tener en cuenta que lo social, para concretarse y ser efectivo, tiene que ser sostenible, y esta sostenibilidad se va a dar en lo económico.

En ese sentido, hoy por hoy podríamos decir que más que una lucha contra la pobreza es una lucha para generar riqueza. Este juego de palabras no creo que sea tan inútil, creo que es cierto.

Es fundamental porque, además, no es solamente un problema de los pobres, es un problema del país. Los coeficientes Gini muestran que hay una enorme desigualdad en el ingreso, pero también nuestra torta comparadas con la del Perú es insignificante. La burguesía boliviana (por utilizar categorías marxistas) equivale a la clase media del Perú. El PIB de Bolivia equivale a la riqueza que genera un departamento mediano en el Perú. Estamos, pues, en un país que tiene una economía extremadamente pequeña y para colmo muy influenciada por los shocks externos. Estas dos características, la pequeñez de la economía y su vulnerabilidad a los shocks, hacen que cuando todos los países de la región crecen, Bolivia sea el que menos crece, y cuando todas las economías de la región decrecen, la que más decrece es la boliviana.

¿O sea que nos estamos distanciando más?

Sí. La brecha con nuestros vecinos se está profundizando mucho pese a que no estamos yendo para atrás; ya ni hablemos del primer mundo. Entonces, no es un problema de repartir la torta, sino de hacerla crecer. Lastimosamente en estos días, a pesar de este efecto benéfico positivo referido a que los pobres tienen conciencia de que deben producir y solucionar el tema de ingresos, el país está yendo nuevamente por las políticas redistributivas.

¿Y esa conciencia se ha tomado en los Diálogos Nacionales, y en especial en el último, que fue un diálogo productivo?

Seguramente tenían muy buenas intenciones, pero sobre todo el último Diálogo fue lamentable. Podrían haber sido un millón de productores los participantes y de poco habría servido. Para eso sería mejor preguntarle a cada uno qué quiere. Esto de los diálogos es otro invento de la cooperación internacional, que cree que preguntando a la gente se soluciona todo. Se requieren ciertas políticas verticales. Usted no puede hacer un plan de desarrollo hablando con 60 mil personas. Eso no es posible.

Interesante, pero en todo caso me interesa saber qué institucionalidad apoya esta lucha y cuál debería crearse. Además, ¿en qué medida hemos generado instituciones que se dediquen a esto? Y hoy, de cara a la Asamblea

La burguesía boliviana equivale a la clase media del Perú. El PIB de Bolivia equivale a la riqueza que genera un departamento mediano en el Perú, esto debido a que el aparato productivo es demasiado pequeño.

Constituyente y a las autonomías departamentales, ¿tenemos una estructura institucional favorable para esto?

No, porque yo diría que la crisis de los últimos cuatro años ha marcado un proceso de desinstitucionalización acelerado. Primero fue la crisis económica, que empieza el 98 y paraliza al Estado en un país cuyo presupuesto es muy poco flexible. Usted paga a los maestros, al personal de salud, a la policía y a las FF AA, y casi no le queda para nada más. Sólo un pedazo pequeño es la administración central. Entonces, se viene la crisis del Estado el 98 y los ingresos se vienen abajo; tenemos un Estado virtualmente paralizado sin poder hacer nada, ni siquiera políticas sociales. Por eso estamos hablando de la crisis que estamos viviendo en los últimos años. El deterioro de las instituciones se ha traducido en un descreimiento de la ciudadanía en el Estado y en la emergencia de movimientos contestatarios que han llevado a la desinstitucionalización. Yo diría que no hay una sola institución en el país con la capacidad de imponer una política pública. Es la calle la que impone las políticas.

Tenemos, por tanto, un proceso muy fuerte de desinstitucionalización que lastimosamente hace menos efectiva cualquier política de lucha contra la pobreza. Y éste es un país de paradojas porque resulta que en 2005 tenemos casi las mismas posibilidades que había en 1972 para tener un Estado con muchos ingresos y con posibilidad de implementar políticas efectivas de lucha contra la pobreza desde instituciones realmente sólidas. En ese entonces el gobierno dictatorial malgastó las oportunidades y ahora lo hace el populismo.

Pero, ¿y la Asamblea? ¿y las autonomías?

Yo pienso que en la medida en que hagamos los procesos de autonomía departamental, no en el marco de una confrontación sino de una discusión democrática, puede ser un proceso útil. Debería darse una discusión muy rica para que pueda ayudarnos a un mejor manejo y a una mejor distribución de la riqueza. Lo propio en la Asamblea Constituyente. Lastimosamente, ambos fenómenos no se están dando en ese contexto de serenidad, sino en el de una gran confrontación política que puede ser riesgosa a la unidad nacional.

Si no hubiera confrontación no habría la necesidad de hacer la Asamblea Constituyente. Estaríamos conformes.

Seguro, pero todavía a mí nadie me ha dicho qué es lo que no sirve de la actual Constitución. De hecho, en Bolivia tenemos leyes buenas. Por ejemplo, la Ley SAFCO es una ley que han venido a estudiar colombianos, mexicanos, puertorriqueños, por considerarla un modelo para el manejo y el control de la cosa pública. Pero aquí no nos sirve de nada porque no ha logrado parar la corrupción en absoluto y, por ende, no ha logrado que la

Esto de los diálogos es otro invento de la cooperación internacional, que cree que preguntando a la gente se soluciona todo. Se requieren ciertas políticas verticales. Usted no puede hacer un plan de desarrollo hablando con 60 mil personas. Eso no es posible.

La crisis de los últimos cuatro años ha marcado un proceso de desinstitucionalización acelerado. El deterioro de las instituciones se ha traducido en un descreimiento de la ciudadanía en el Estado y en la emergencia de movimientos contestatarios. No hay una sola institución en el país con la capacidad de imponer una política pública; es la calle la que impone las políticas.

Los procesos de autonomía departamental y Asamblea Constituyente deben llevarse adelante no en el marco de una confrontación, sino de una discusión democrática. Pero, lastimosamente, ambos fenómenos no se están dando en ese contexto de serenidad, sino en el de una gran confrontación política que puede ser riesgosa para la unidad nacional.

En Bolivia tenemos leyes buenas. Por ejemplo, la Ley SAFCO es una ley que han venido a estudiar colombianos, mexicanos, puertorriqueños por considerarla un modelo para el manejo y el control de la cosa pública. Podemos tener las mejores leyes, pero si carecemos de institucionalidad que las haga cumplir y de una ciudadanía dispuesta a cumplirlas, esas leyes no sirven de nada; son sólo papeles.

gente tenga más confianza y pague más impuestos. Podemos tener las mejores leyes pero si carecemos de institucionalidad que las haga cumplir y de una ciudadanía dispuesta a cumplirlas, esas leyes no sirven de nada; son papeles.

Entonces, veo que la Constituyente será como el Diálogo Nacional, pero ya no con 60 mil participantes sino con tres millones de voces, cada una diciendo lo que quiere. Total, si se trata de pedir...

¿No cree que está subestimando el hecho de que la democracia no es solamente un resultado sino un proceso que genera conciencia cívica y sentimientos de identidad colectiva nacional?

Es que esas son catarsis, y las catarsis generan demagogia o falsas expectativas. Y mientras de más alto se caiga uno, más duro es el golpe. Tanto participar no sirve de nada porque no se llega a nada y mejor me voy a mi casa y no hago más nada. Estamos saturando a la gente de participar, pedir y escribir.

Quizá no comparto con usted, pero vuelvo a la cooperación internacional: ¿cuál es el rol que tiene que cumplir?

No ha habido ningún país en el mundo que se haya desarrollado con la cooperación extranjera, y el que quiera desarrollarse con ella está fregado. Y yo veo una cooperación internacional demasiado interesada. Es muy interesante ser suizo, por ejemplo, y decir "Bueno, te vamos ayudar y tienes que participar, pero no me toques mi mercado porque yo voy a seguir subvencionando mis productos. No vas a entrar a mi mercado". Eso es hipocresía.

¿Por qué no entramos de una vez y en serio a un diálogo de apertura de mercados con los países que tanto nos ayudan? Menos ayuda y más mercados. No vamos a competir con sus industrias; el mundo está saturado de materias primas de origen sintético o químico que producen los países asiáticos, pero existe una demanda creciente de productos manufacturados provenientes de recursos naturales. Bolivia está en condiciones de ofrecer alimentos ecológicos y otros bienes cuyo mercado se podría desarrollar si ellos dejaran de subvencionar a sus productores.

Si nos abren sus mercados podemos decirles "gracias, pero ya no necesitamos su cooperación"...

Exactamente. Yo no quiero llegar a una posición tan radical pero de alguna manera es así: "déjenos de ayudar tanto y déjenos vender. ¿No han pregonado acaso el libre mercado?, pues abran sus mercados y dejen de subvencionar a sus productores ineficientes y caros". Ese es un extremo innecesario porque seguramente Bolivia va a necesitar todavía cooperación internacional, pero por lo menos deberíamos poder hacer planes coherentes.

La Asamblea Constituyente será como el Diálogo Nacional, pero ya no con 60 mil participantes sino con tres millones de voces, cada una diciendo y pidiendo lo que quiere.

Es decir que pasamos de atender a educación y salud al “carnaval” del diálogo. Y ahora, una tercera fase, ¿debería ser de mayor autonomía con esa plata?

Así es, y que nos pongan metas.

A eso voy. Entonces, ¿los Desafíos del Milenio están bien?

Están bien porque no puede haber ayuda como barril sin fondo. Pero pongámonos metas conjuntas y, además, que permitan que sigamos madurando este concepto, que ya ha ido cristalizando en el país, en sentido de que éste es un país que sabe producir y que tiene mano de obra como muy pocos países la tienen. Esa mano de obra no la estamos aprovechando.

Y ahora con el MAS al frente, volvemos a la pregunta teórica sobre qué es primero: la distribución o la generación de riqueza. Parece una disyuntiva absurda, pero lamentablemente podemos volver a aguas redistributivas un tanto irresponsables...

Sí. Entendamos que no hay lucha contra la pobreza sin desarrollo económico y un desarrollo económico que no distribuya es frágil y tarde o temprano se diluirá. Hay una íntima relación entre política social y política económica. La una le da sentido porque da sostenibilidad y la otra da sentido porque atiende las necesidades de la gente. Son dos cosas que deben ir amarradas. Sin embargo, siempre hay un brazo que es determinante en última instancia, como decía el viejo Marx. Y ese brazo se llama producción. Pero ahora nos estamos yendo otra vez por el sendero de la distribución, descuidando la base que debe sostenerla.

Por este camino, la toma de conciencia referente a que debemos producir más, podría quedar en nada. Hemos tomado conciencia de que somos un país de productores, que sabemos producir, que hay que hacer desarrollo económico local y que la riqueza no se genera sin inversión y la inversión viene del ahorro. En Bolivia no se tiene un ahorro interno suficiente. Los países de América Latina que más están creciendo tienen un ahorro equivalente al 20 ó 30 por ciento del PIB. Nosotros tenemos de ahorro el 5 por ciento del PIB, lo que quiere decir que no tenemos dinero para la inversión y requerimos atraer ahorro externo llamado también inversión extranjera. Pero ahora la estamos espantando. Es decir, estamos entrando a una época muy difícil para combatir la pobreza.

Pero, ¿y la riqueza del gas?

Es verdad que éste es un muy buen momento para generar mayor riqueza, porque haga lo que haga el Ministro Andrés Solís Rada, el país va a vender gas. El Brasil y la Argentina van a comprar gas. Yo calculo que a partir del año 2007 Bolivia va a tener un ingreso de 1.500 millones de dólares en exportaciones gasíferas y el Estado va a incrementar

Ningún país en el mundo se ha desarrollado con la cooperación internacional. Lo interesante sería entrar en serio a un diálogo de apertura de mercados con los países que tanto nos ayudan. Menos ayuda y más mercados.

Hemos tomado conciencia de que somos un país de productores, que sabemos producir, que hay que hacer desarrollo económico local y que la riqueza no se genera sin inversión y la inversión proviene del ahorro. Pero en Bolivia no se tiene un ahorro interno suficiente, lo que quiere decir que requerimos atraer ahorro externo, llamado también inversión extranjera.

significativamente la recaudación, pase lo que pase. Pero incluso así, no hay garantías, pues se puede mal utilizar estos recursos.

Justamente conviene mencionar este aspecto. Yo estaba muy desesperanzado porque con Mesa y Rodríguez se ha fraccionado mucho la transferencia fiscal de los recursos del IDH hacia los municipios y hacia las prefecturas. Pero leía que lo que quiere este gobierno es recuperar este dinero para destinarlo precisamente al desarrollo económico.

Ya, ¿pero cómo? Tenemos que cumplir el compromiso con el Brasil. Ahora no estamos atendiendo lo que nos hemos comprometido a venderle, compara y eso tiene que ir subiendo, así como el gas que vendemos a la Argentina. Pero, ¿qué va a hacer el Estado con esos ingresos? Hará, por ejemplo, crédito subvencionado, que no solamente destruirá el sistema de microfinanzas, sino que no va a lograr reducir la pobreza. No saben qué hacer. Y si saben, es para destruir lo poco que se ha levantado. Ése es el gran problema. Yo veo que éste es un gobierno que no sabe qué hacer y que va a tener mucha plata.

No hay lucha contra la pobreza sin desarrollo económico, y un desarrollo económico que no distribuya es frágil. Hay una íntima relación entre política social y política económica. La una le da sentido porque le da sostenibilidad y la otra, porque atiende las necesidades de la gente. Son dos cosas que deben ir juntas. Sin embargo, siempre será la producción la determinante en última instancia.

Eso me lleva a temer que esta enorme cantidad de recursos sea desaprovechada. Hace 30 años en Nigeria se dio una gran fiesta nacional por los descubrimientos de petróleo logrados. Para entonces tenían 30 por ciento de pobres y ahora son 70 por ciento de pobres. Eran 30 millones, ahora son 90 millones. Se han matado a lo bestia y no pasó nada. Eso hace pensar que a veces los pobres son los causantes de su propia pobreza.

Resulta que éste es un país pobre en ahorro interno y ahora está espantando a la inversión. Ha tenido la capacidad de atraer inversión como nunca. Podemos decir muchas cosas de la capitalización, pero no podemos negar es que ha sido la mejor herramienta para atraer inversión privada. Hoy corremos el riesgo de no aprovechar esta fabulosa coyuntura. Además, como nunca, tenemos una de las situaciones económicas más envidiables que puede tener un país porque nuestros productos y materias primas tienen un gran mercado y precios altos. La demanda china ha vuelto a hacer rentables los minerales, que ya no lo eran. El precio del petróleo está alto y, de alguna manera, ese precio arrastra al gas, aunque lamentablemente hemos firmado contratos con precios fijos. Tenemos un nivel de reservas financieras de más de 1.700 millones y eso evita cualquier riesgo de devaluación. El Banco Central puede atender cualquier riesgo con las divisas que tenemos. Hemos batido todos los récords históricos en exportaciones. Jamás habíamos pasado de poco más de mil millones de dólares de exportaciones por año, y ahora estamos exportando más de 2.500 millones de dólares. Y no todo es gas. También se han diversificado las exportaciones.

Entonces, estamos viviendo un buen momento por el contexto internacional favorable. Sin embargo, éste puede ser desvirtuado por políticas públicas erradas, y una de ellas es precisamente la de espantar a la inversión extranjera. El país necesita inversión extranjera no sólo en

hidrocarburos, sino en otros rubros. Necesita firmar un tratado con EE UU para aprovechar nuestra excelente mano de obra de El Alto y Cochabamba. Podemos exportar manufacturas de excelente calidad y de gran competitividad en el mercado internacional. Pero necesitamos firmar ese tratado de libre comercio. Lastimosamente, por razones políticas no hay la voluntad de hacerlo. Por tanto, somos un país que se está atando las manos por voluntad propia.

¿Y dónde entra la denominada economía de base ancha que el PNUD se ha encargado de analizar? Usted menciona en algún texto suyo que todo esto no va a cambiar las condiciones objetivas tremendamente negativas de partida: tasas de intercambio muy desfavorables o shocks externos tremendamente duros para nuestra economía. Por eso, ¿en qué medida esta economía de base ancha no es más que un mito o una idealización? ¿Hay alguna chance?

Yo creo que tenemos chance si de veras hacemos una economía de base ancha y competitiva. No se trata de que todos vayamos a exportar o que los pobres tengan más derecho de exportar. El mundo no reacciona así. El mundo va a comprar aquellos productos que sean de alta calidad y que tengan un precio adecuado. Bolivia tiene posibilidades de desarrollar una economía de base ancha en la medida en que no se aísla del mundo. Es un país tan pequeño que solamente tiene sentido mirando al mundo. No puede producir nada en Bolivia pensando solamente en el mercado interno. Éste es sumamente estrecho por el tamaño de la población, por la poca capacidad adquisitiva de ésta y por la inexistencia de una base industrial que demande materias primas de producción nacional. De ese modo, las posibilidades de esta economía de base ancha tienen que ser mirando al mundo. Si Bolivia se pelea con el mundo, no tiene futuro.

Es más, el país con el que debemos buscar la integración es con el que ahora estamos más peleados. Podemos venderle mucho a Chile. Deberíamos buscar rápidamente la negociación comercial con ese país y seguramente el problema marítimo se iría solucionando si nos volvemos una pieza imprescindible de abastecimiento para él.

Y pasando ahora al tema de la desigualdad, parece conveniente mencionar que es éste el verdadero problema que debemos enfrentar. El problema no es tanto la pobreza misma como esta lacerante desigualdad que caracteriza a nuestro país.

La pobreza está acentuada en el área rural, y precisamente por eso es el área expulsora. Obviamente, por la misma razón la pobreza es mayor en occidente que en el oriente del país. El occidente desarrolló una mentalidad rentista que el oriente no ha conocido, pues su gente que ha tenido que vivir invirtiendo su dinero de manera productiva sin pensar en vivir de la renta de la plata o del estaño. La actividad agropecuaria es en sí misma mucho más redistributiva que la minera. El occidente ha tenido una

Corremos el riesgo de no aprovechar la fabulosa coyuntura económica que está viviendo el país. Además, como nunca, tenemos una de las situaciones económicas más envidiables porque nuestros productos y materias primas tienen un gran mercado y precios altos. La demanda china ha vuelto a hacer rentables los minerales. El precio del petróleo está alto y, de alguna manera, ese precio arrastra al gas.

Tenemos un nivel de reservas financieras de más de 1.700 millones y eso evita cualquier riesgo de devaluación. El Banco Central puede atender cualquier riesgo con las divisas que tenemos. Hemos batido todos los récords históricos en exportaciones, estamos exportando más de 2.500 millones de dólares. Y no todo es gas, también se han diversificado las exportaciones.

Estamos viviendo un buen momento por el contexto internacional favorable. Sin embargo, éste puede ser desvirtuado por políticas públicas erradas, y una de ellas es precisamente la de espantar a la inversión extranjera. El país necesita inversión extranjera no sólo en hidrocarburos, sino en otros rubros. Necesita firmar un tratado con EE UU para aprovechar nuestra excelente mano de obra.

Bolivia tiene posibilidades de desarrollar una economía de base ancha competitiva en la medida en que no se aíse del mundo. No se puede producir nada en Bolivia pensando solamente en el mercado interno, porque éste es sumamente estrecho por el tamaño de la población, por la poca capacidad adquisitiva de ésta y por la inexistencia de una base industrial que demande materias primas de producción nacional.

economía minera que ha funcionando a manera de enclaves. Iban del socavón al puerto y de los puertos a los mercados internacionales, pagando bajos salarios a los mineros y sin generar una dinámica económica importante. En cambio, la actividad agropecuaria, característica de Santa Cruz, genera una economía multiplicadora en la que participan los proveedores de insumos, y una cadena de valor que beneficia a transportistas y comerciantes. Hay un efecto multiplicador en la actividad agropecuaria que no tiene la minera.

Tenemos por ello una economía mucho más concentradora de la riqueza en el occidente y eso generó una mentalidad más oligárquica que en el oriente. Allá el hacendado comparte un asado con sus peones, en cambio, ¿ha visto usted a algún empresario minero que salga acá del club de golf y vaya a comer con sus mineros? Existe un determinante histórico para esta forma de ser, que se ha traducido también en un comportamiento cultural que hace que acá la desigualdad sea más fuerte que allá.

Eso es clave, y por eso quiero concluir mirando el futuro. Hemos pasado por ciertas fases, desde el Fondo Social de Emergencia hasta llegar a esta fijación por los indicadores de la Cumbre del Milenio, con un énfasis particular en el desarrollo productivo. De esta manera, hoy por hoy, ¿qué nos espera?, ¿cuál debería ser el enfoque que deberíamos tener? Porque definitivamente vamos a tener un Estado más interventor. Eso está claro.

Soy más pesimista. Creo que no sólo va a haber un Estado más interventor, sino también una conducción muy confusa y prebendal del poder que no creo que nos lleve a ningún lado. Soy realmente pesimista. Cuando se le da a la política un tono racial, eso de que “ahora nos toca”, lo único que estamos diciendo es que vamos a democratizar el prebendalismo. Soy pesimista porque no le veo coherencia a todo este proyecto que se está armando. Se trata de un nacionalismo étnico-cultural enfrentado al mundo y que no sabe hacia dónde ir. No creo tampoco que éste sea un camino de lucha contra la pobreza. El Estado va a tener muchos recursos, pero no va a saber cómo aplicarlos para promover el desarrollo porque no va a haber inversión. Y si el Estado se mete a invertir otra vez, va a ser nuevamente un pésimo empresario y un pésimo gestor de la economía.

Concluyo preguntando, ¿cómo están nuestros indicadores de pobreza, en vivienda, empleos, electricidad?

A ver. Hemos mejorado mucho en electricidad, sobre todo en el ámbito urbano, donde yo diría que la cobertura es cercana al 90 por ciento. En el área rural se mantiene el déficit, pero comparado con lo que teníamos hace 20 ó 25 años, cuando empezó el “maldito modelo neoliberal”, hemos dado saltos monumentales. Lo propio pasa en agua y saneamiento, donde todavía se tiene un déficit grande. En todo caso, hemos dado saltos muy

importantes en el ámbito urbano y hemos hecho progresos interesantes en el ámbito rural, aunque las coberturas y los déficit de arrastre son todavía importantes. Obviamente, tenemos indicadores que han caído. Hemos aumentado el desempleo abierto de manera dramática, cuando éste era un país históricamente bajo en desempleo abierto. Estábamos entre 3 y 4 por ciento, y hemos llegado en los últimos años al 12 por ciento. Ahora estamos bajando gracias a la reactivación de la economía de los últimos ocho meses, pero todavía tenemos muchos problemas en empleo. También tenemos una calidad de educación lamentable. El que tiene algo de dinero manda a sus hijos a estudiar afuera y a nadie le importa lo que pasa con nuestras universidades. Lo mismo podemos decir de los servicios de salud, que para la gente pobre son verdaderamente lamentables.

Finalmente, hay algo de lo que se habla poco pero que creo que es muy importante. Bolivia es uno de los pocos países del mundo que ha logrado desarrollar un sistema sostenible y rentable de microfinanzas, que le brinda acceso a una masa creciente de pequeños actores económicos pobres. Ese sistema tiene más de 600 millones de dólares en cartera de crédito colocada entre 450.000 pequeños prestatarios; es decir, es un sistema que tiene más clientes que la banca tradicional.

Se trata de un sistema de pequeños créditos —en promedio, 800 dólares por prestatario— que se basa en un sistema de confianza y de análisis de flujo de caja de los clientes, pues éstos carecen de garantías hipotecarias. Es precisamente un sistema que trata de apoyar la construcción de esa economía de base ancha de la que estamos conversando, como la forma más idónea de luchar contra la pobreza.

Sin embargo, se trata de un sistema frágil, desarrollado lentamente en los últimos 15 años, que difícilmente podrá competir con una banca de desarrollo que desde el Estado trabaje con tasas subvencionadas provenientes de recursos donados que tarde o temprano desaparecerán. Si ello sucede, esa banca estatal será insostenible, pero habrá liquidado al sistema de microfinanzas. El resultado a largo plazo: los pobres volverán a quedarse sin servicios financieros.

El occidente del país desarrolló una mentalidad rentista que el oriente no ha conocido, pues su gente ha tenido que vivir invirtiendo su dinero de manera productiva, sin pensar en vivir de la renta de la plata o del estaño.

En esta coyuntura el Estado será más interventor y también hará una conducción muy confusa y prebendal del poder. Se trata de un nacionalismo étnico cultural enfrentado al mundo y que no sabe hacia donde va a ir. No creo tampoco que este sea un camino de lucha contra la pobreza. El Estado va a tener muchos recursos pero no va a saber cómo aplicarlos para promover el desarrollo porque no va a haber inversión. Y si el Estado se mete a invertir otra vez, va a ser nuevamente un pésimo empresario y un pésimo gestor de la economía.

El tema de Salud

Una conversación con Cristian Pereira*

Desde 1985 a la fecha, ¿podemos hacer una periodización de la gestión pública en salud en Bolivia? ¿Qué fases hemos vivido? ¿Qué hitos han sido los más decisivos en este largo proceso en el manejo de la salud? (sería fundamental contar con una evaluación somera de lo que fue la gestión en salud en el periodo anterior que contextualice la llegada al Estado del 85)

En la gestión pública de salud debemos destacar la creación de sistemas nacionales en salud y la extensión de seguros sociales desde 1930. En 1978 entramos a la época de los economistas de la salud y se empieza a ver los esquemas de racionalidad de los recursos de salud.

Sin entrar en detalles de fechas, períodos o nombres, creo que tenemos tres puntos importantes que remarcar. Primero, la creación de los sistemas nacionales en salud y la extensión de seguros sociales desde 1930. En esta época se empieza a hablar de cuál debería ser la política de salud, si se debería asegurar a los trabajadores o si el Estado debería hacerse cargo de la población. Así nacieron aquellas grandes discusiones, grandes foros debate sobre el tema. Segundo, en 1978 entramos en la época de los economistas de la salud, en la que se empieza a ver los esquemas de racionalidad de los recursos de salud: cómo poder garantizar una mejor distribución de la salud. La escasez de recursos obliga a cuestionar este Estado omnipresente en el discurso pero poco efectivo en la práctica. Se comienza a delinear un discurso eficientista, se hace énfasis en demanda, existe preocupación por el financiamiento, se empieza a hablar sobre los paquetes de aseguramiento.

Todo esto surge con la Revolución del 52

Sí, la seguridad social surge fundamentalmente como efecto del 52, con políticas de aseguramiento al trabajador, pero dejando de lado al campesino, pese al proceso de la Reforma Agraria. La Revolución incorpora estos temas de modo discursivo. Se desarrolla pues un discurso progresista, pero que no termina de cuajar en un seguro para el campesino.

* Cristian J.A. Pereira Stambuk es ingeniero civil de la Universidad Federal de Minas Gerais y tiene una maestría en Alta Gerencia y Políticas de Salud. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública —como director de Salud del Fondo de Inversión Social y Director Municipal de Salud del Gobierno Municipal de La Paz—, coordinador de Infraestructura y Planificación de Red de Servicios Fundación Programa de Asentamientos Humanos (PAHS). Actualmente es consultor del Banco Mundial.

¿Y ya en la época democrática?

Creo yo que el hito más importante es el inaugurado en 1952, como ya mencioné. Posteriormente, el 78, con esta lógica eficientista, marca un hito, para luego entrar al 83, cuando el ministro de salud de esa época, el Dr. Javier Torres Goitia, impulsó el sistema SPUD, que recogía todos los postulados que se generan en la Conferencia Internacional de Atención Primaria en Salud, realizada en Alma Ata, Unión Soviética en ese año. Finalmente viene la Ley de Participación Popular que comienza a marcar los nuevos desafíos.

Antes de entrar a comentar sobre esta última reforma, conviene enfatizar el cambio filosófico que ocurre desde finales de los años setenta bajo el amparo de un enfoque eficientista. Se trata del declive de un Estado benefactor, al menos en el discurso...

Exactamente. En los años ochenta y noventa ya hablamos de la microeficiencia del sistema y el detalle del gasto, que aunque son aspectos fundamentales terminan por deshumanizar la atención. Se pierde el concepto de la atención integral. Entonces, ahí dejamos de pensar en la salud para todo ciudadano y empezamos a focalizarnos en la idea de que no tenemos recursos suficientes.

¿Y todas estas modificaciones están respaldadas por un marco legal? Por de pronto, da la impresión de que exceptuando normas puntuales aunque sin dudas importantes como la Ley del SUMI (Seguro Universal Materno-Infantil), no hay un armazón legal específico.

Los hitos importantes surgen en 1994 y 1995 con la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización, que son los dos instrumentos que más orientan al tema de salud. También la Ley del Diálogo juega un papel importante en el financiamiento de ítemes en salud y en establecer una partida del 10 por ciento de los recursos HIPC con destino fijo a salud. En todo caso, debe resaltarse la existencia del Código de Salud de los años ochenta. Toda la normatividad posterior, reglamentaria o de resoluciones, se enmarca en esta norma. Cualquier litigio queda respaldado por este Código.

Y finalmente tenemos normas puntuales como el Seguro Médico Gratuito de Vejez y el SUMI.

El SUMI sin dudas, pero el Seguro Gratuito de Vejez como parte importante del paquete de apoyo a la Ley del Adulto Mayor.

Ya está más claro. Entrando ya en el análisis del impacto de las distintas gestiones en salud emprendidas desde 1985, al parecer ha habido una mejora substancial en a) la atención a poblaciones vulnerables como las mujeres y los niños, b) las poblaciones más pobres y marginales, c) las poblaciones con enfermedades endémicas (malaria, chagas y tuberculosis).

Como efecto de la Revolución del 52, se incorpora la seguridad social y se desarrolla un discurso progresista, pero que no termina de cuajar en un seguro para el campesino.

En los años ochenta y noventa ya hablamos de la microeficiencia del sistema y el detalle del gasto, que, aunque son aspectos fundamentales, terminan por deshumanizar la atención. Se pierde el concepto de la atención integral de salud para todo ciudadano y empezamos a focalizarnos en el concepto de que no tenemos recursos suficientes.

La Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización son los dos instrumentos que más se orientan al tema de salud.

También la Ley del Diálogo juega un papel importante en el financiamiento de ítemes en salud y en establecer una partida del 10% de los recursos HIPC con destino fijo a salud.

Según un estudio del Banco Mundial, hay razones que explican esto: inserción del SUMI, implementación de EXTENSA, mayor cobertura en vacunas para las enfermedades descritas, descentralización de la salud que implicó la puesta en marcha de un modelo de gestión audaz alrededor del DILOS (Directorio Local de Salud) y el establecimiento de metas del Ministerio de Salud con el SEDES (Sistema Departamental de Salud) y la ampliación del personal en salud (en 20 por ciento) gracias a recursos HIPC.

Efectivamente, la atención de la salud ha mejorado considerablemente, pero no solamente respecto al SUMI. Conviene no perder de vista la mirada integral sobre el tema e incluso sobre el conjunto de reformas emprendidas en la educación, la salud o la justicia que requieren un tiempo de maduración. No es que se inicie una reforma y que a partir de ese momento cambia todo. Definitivamente no.

En materia de salud creo que el SUMI ha sido muy importante, se ha dado a través de tres etapas de aseguramiento público, el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez, el Seguro Básico de Salud y finalmente el SUMI. Por más que los gobiernos hayan cambiado, la política de salud se ha mantenido. En ese sentido, se la logrado un notable avance, garantizando la cobertura a todo menor de cinco años y a la mujer en edad fértil y/o embarazada hasta después de seis meses después de su parto, con los matices correspondientes para cada seguro.

Asimismo, tenemos una estructura logística en el marco del Plan de Inmunización, el PAI, que realmente resulta ponderable. Al momento de implementar la red de bancos de vacunas, somos el tercer país en América que cuenta con una cadena de frío basada en almacenes exclusivamente para el mantenimiento de los biológicos. Hay que reconocer que el esfuerzo realizado por el Estado boliviano para extender la cobertura de vacunación e incrementar el esquema de vacunación con nuevas vacunas es importante. Porque si te das cuenta la cultura de vacunación ha cambiando. Antes pocos se hacían vacunar. Ahora la vacuna es gratis y todos pueden acceder a ella. Además la calidad es muy superior. En el pasado entrabas haciendo rastrillaje al área rural con termos y biológicos, pero sin asegurar que esa vacuna haya estado en buenas condiciones de mantenimiento en su cadena de frío o en el manipuleo hasta la inoculación. Posiblemente era un biológico sin ningún valor inmunizante, pero nadie se daba cuenta. Hoy, con toda la logística y el adecuado manejo del personal, se ha mejorado mucho en cobertura y calidad.

En materia de salud creo SUMI ha sido muy importante. Se ha dado a través de tres etapas de aseguramiento público: el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez, el Seguro Básico de Salud y finalmente el SUMI.

Pero si bien este impacto positivo inicial parece ser no sólo meritorio sino indiscutible, es preciso señalar que la desigualdad en el tratamiento en salud se ha incrementado: la distancia entre el quintil más rico frente al más pobre o aquella entre las áreas urbanas frente a las rurales, es cada vez mayor. Nos puedes dar algunos datos al respecto y explicarnos ¿qué significa este ahondamiento de las brechas? ¿Qué consecuencias pueden derivar de esta situación? ¿Cómo se resuelve este enorme obstáculo?

Tampoco es plenamente correcto decir que las brechas se ahondan. Posiblemente demoremos en tener datos que reflejen de mejor manera los esfuerzos para la reducción de brechas que se viene haciendo. Por ejemplo, hay una evaluación del SUMI que menciona que 9 de cada 10 personas son atendidas por médicos y no por enfermeras. Además, tentativamente es un 90 por ciento de la población el que accede a este servicio médico y que es atendida por el nivel superior. Te doy este dato pues siempre se denigra la gestión en la salud afirmando que la atención está en manos de enfermeras y no de doctores. Sin embargo, la evaluación externa del SUMI refleja lo contrario. Más bien, es el medico el que se hace cargo del paciente y ya no la enfermera. En la misma evaluación se constata que el 84 por ciento de la población que atiende el SUMI pertenece a los dos primeros quintiles de pobreza.

Acceso de la población por quintil y nivel de atención

		Nivel de atención			Total
		1° nivel	2° nivel	3° nivel	
Quintil	1	33,7%	28,8%	17,9%	28,6%
	2	52,0%	58,6%	63,0%	56,6%
	3	6,8%	8,9%	12,6%	8,8%
	4	0,1%	0,1%	0,4%	0,2%
	5	7,5%	3,5%	6,1%	5,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Evaluación Externa del SUMI.

Lo mismo sucede con los menores de cinco años. Un 60% aproximadamente de las consultas a esta población vulnerable se dan en el ámbito rural. O sea que hay más consultas en el área rural que en la urbana, en términos del peso poblacional de la población urbana y rural y no en valores absolutos, demostrando una vez más que la gestión está claramente focalizada a atender allá donde más se necesita. Entonces, esa idea de que

Con relación a la red de bancos de vacunas, somos el tercer país en América que cuenta con una cadena de frío basada en almacenes exclusivos para el mantenimiento de los biológicos.

Relación de coberturas urbano/rural en valores absolutos

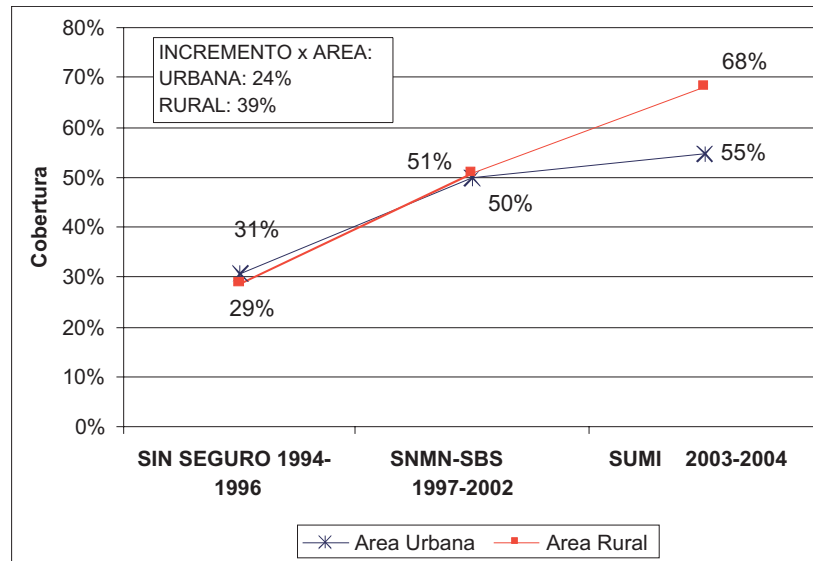
Año	Parto institucional		4° control prenatal		Cons. externa en menor de 5 años		Cons. externa en mayor de 5 años		% ocupación camas 2° y 3° nivel
	URB	RUR	URB	RUR	URB	RUR	URB	RUR	
1994	38.920	28.184	21.662	15.686	440.112	318.701	906.516	656.442	40,20%
1995	43.263	31.531	28.584	20.832	512.924	371.427	1.059.400	767.151	41,40%
1996	59.572	30.928	38.144	23.004	795.270	654.296	2.321.863	1.220.241	47,45%
1997	70.697	39.164	47.067	29.232	950.931	728.130	2.870.421	1.378.614	52,31%
1998	76.463	43.865	53.514	31.490	1.028.169	813.349	3.142.396	1.534.498	48,84%
1999	86.766	49.429	61.918	35.556	1.173.371	915.731	3.672.373	1.653.443	50,40%
2000	91.625	56.536	67.417	48.302	1.318.901	1.176.611	3.994.438	1.928.136	54,21%
2001	102.538	57.798	69.583	48.348	1.630.221	999.167	3.666.893	2.247.450	54,91%
2002	99.494	59.061	67.325	49.283	1.817.676	1.114.059	4.416.102	2.706.643	57,29%
2003	98.957	61.925	72.429	55.168	2.196.811	1.346.433	4.985.547	3.055.658	62,28%
2004	103.904	59.938	84.627	54.764	2.429.191	1.488.859	6.059.837	3.714.093	62,98%
Tasa de incremento	167%	113%	291%	249%	452%	367%	568%	466%	57%

Posiblemente demoremos en tener datos que reflejen de mejor manera los esfuerzos para la reducción de brechas en servicios de salud. Una evaluación externa del SUMI menciona que 9 de cada 10 personas son atendidas por médicos y no por enfermeras.

el área rural tiene menos cobertura en salud es errada. Por eso es que se puede decir que la política en salud ha mejorado muchísimo. Y con seguridad esa brecha urbano-rural tenderá a disminuir.

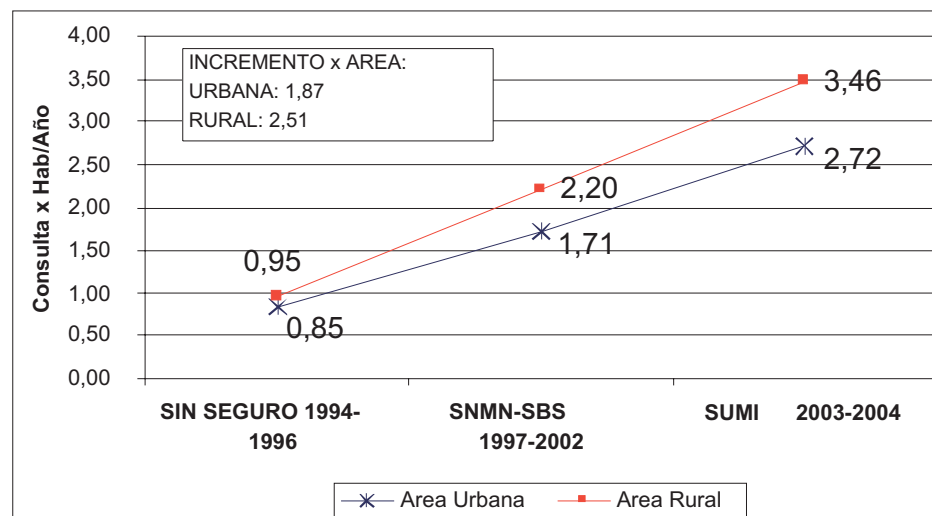
Si se analiza la cobertura del parto institucional desde el año 1994 podemos observar que actualmente tenemos mayor cobertura en área rural que urbana, incrementándose 39 por ciento las coberturas en área rural.

**Cobertura de parto institucional
1994-2004**



Si efectuamos el mismo análisis en número de consultas habitante/año, podemos observar que el comportamiento es francamente favorable en el área rural.

**Bolivia: razón de consulta externa menor de 5 años
1994-2004**



En cuanto a los menores de cinco años, un 60 por ciento aproximadamente de las consultas a esta población vulnerable se da en el ámbito rural. O sea que en términos del peso poblacional y no en valores absolutos hay más consultas en el área rural que en la urbana.

Ahora quisiera dialogar sobre una variada gama de aspectos. Comencemos con los financieros. En primer lugar, cabe mencionar que los recursos para salud en Bolivia son escasos. Poco más de 50 dólares per cápita es lo que se gasta, frente a Brasil, por ejemplo que gasta más de 250 dólares, o incluso Paraguay, que gasta 160 dólares. Asimismo, sólo un 5 por ciento de nuestro PIB va a salud (contando gastos privados), pero sólo 100 millones de dólares son recursos públicos. En segundo lugar, prevalece la desigualdad en el uso de los recursos de salud. Por ejemplo, mientras que el Estado gasta el 26 por ciento del total de recursos para beneficio del 65 al 70 por ciento, los seguros públicos gastan el 37 por ciento de los recursos para sólo un 20 por ciento de la población. Los gastos privados suman más de 150 millones y sólo un 4 por ciento de la población tiene seguro privado. En tercer lugar, podemos ver que aún persiste un marcado centralismo en torno al uso de los recursos en salud. No más de una quinta parte del total de recursos públicos (de los 100 millones) son gastados a nivel municipal. El mayor aporte es del Gobierno central. En cuarto lugar, los pocos recursos disponibles no están bien focalizados (los pobres casi no van a las cajas, pero las clase medias sí van a los hospitales públicos). Y, finalmente, un buen 80 por ciento se va en gastos administrativos. ¿Puedes ayudarnos a analizar estos aspectos?

Esos son datos antiguos. Los últimos datos muestran que Bolivia está trabajando con el 6,95 por ciento de su PIB y el gasto per cápita es de 61,37 dólares. Si tomamos otros países como punto de comparación, vemos por ejemplo que El Salvador destina 7,3 por ciento de su PIB o México 5,5 por ciento. Es decir, que por ahí nos vamos. En todo caso, lo que quiero remarcar es que en las reuniones internacionales en las que participé con gente de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, siempre cuestioné el tema del PIB y del costo per cápita; porque 60 dólares en Bolivia son muy diferentes que 60 dólares en la Argentina, en términos de su valor adquisitivo. Entonces, la comparación de ese dato entre un país y otro es muy relativa, pues no refleja el costo real. Y en ese sentido, considero que lo que observamos como gasto per cápita en el país es significativo, y si bien seguimos teniendo un porcentaje bajo en el ámbito mundial, en el entorno latinoamericano estamos por encima de la media per cápita. Lo que sí nos debería preocupar es que la atención comparativa en salud está muy por debajo de la atención que se brinda en otros países latinoamericanos.

Pero siguiendo con las cifras conducentes a revelar esta desigualdad, me impresiona que el Estado gasta el 26 por ciento en seguridad social para entre el 65 y el 70 por ciento de la población, mientras que los seguros públicos gastan el 37 por ciento para no más de un vigésima parte de la población. Eso nuevamente hace pensar que hay una notoria desigualdad.

Empecemos por la seguridad social. Si quieres hablar del gasto en seguridad social, el libro de Marina Cárdenas sobre cuentas nacionales de financiamiento y gasto en salud muestra que la Caja Nacional de Salud destinaba 56 dólares anuales per cápita como gasto en salud, mientras que

Los últimos datos muestran que Bolivia está trabajando con 6,95 por ciento de su PIB y el gasto per cápita es de 61,37 dólares. Por ejemplo, El Salvador destina el 7,3 por ciento de su PIB a salud, y México el 5,5 por ciento.

Siempre cuestioné el tema del PIB y del costo per cápita; porque el valor adquisitivo de 60 dólares es muy diferente en Bolivia o en la Argentina. En el contexto latinoamericano estamos por encima de la media en gasto per cápita.

Nos debería preocupar que la atención comparativa en salud está muy por debajo de la atención que se brinda en otros países de la región.

COSSMIL (el seguro militar) destinaba 506 dólares, la Caja Petrolera con 421 dólares y en el extremo el Seguro Social Universitario de La Paz con 698 dólares. Lo primero que nos viene a la cabeza es la enorme desigualdad en el tratamiento en salud, pero en realidad lo que debe admirarnos es que aquí hay un problema de manejo administrativo. Los costos administrativos en estos seguros son altísimos. Por otra parte, si analizamos el dinero que el sector público destina a este rubro está en poco más de 22 dólares por persona, pero se trata de una persona que efectivamente llega al sistema público de salud. Ese 65 ó 70 por ciento que tú me mencionas es un poco engañoso, pues se toma en cuenta a toda la población que no está asegurada, pero no se toma en cuenta a la población que efectivamente accede al servicio que no alcanza seguramente ni a la mitad del porcentaje que mencionas. No olvides que el 30 ó 35 por ciento de la población boliviana no accede a ningún sistema formal de salud. Todo ello desvirtúa el cálculo y hace parecer las brechas más grandes de lo que son.

También está el gasto privado que es verdaderamente enorme: al menos 150 millones de dólares...

Sí, y es un gasto muy importante. Se realiza no solamente al efectuar una consulta en este sector sino, por ejemplo, cuando estás con un resfrío o algún malestar, vas a la farmacia y te automedicas. Eso también es parte del gasto privado. La cifra que das es correcta. Los montos globales destinados a salud han llegado a ser de 541 millones de bolivianos en el 2002. Conviene recordar el monto global, pues con esos enormes recursos podrías tener un sistema de salud excelente sin necesidad de recurrir al gasto de bolsillo, que representa el 35% el gasto total de salud. Claro está que si tienes un sistema de salud eficiente este porcentaje de gasto privado disminuiría substancialmente.

¿Y cómo logras eso?

Yo soy un convencido de que se debe hacer una reforma al sector de salud, tomando como ejemplo el caso de Costa Rica, donde toda la población tiene un seguro universal y la seguridad social es un proveedor junto al sistema público y al sector privado, lucrativo y no lucrativo. Todos integran el sistema de salud. ¿Qué quiero decir con esto? Actualmente en nuestro país, la población tiene nominalmente un seguro pero el proveedor de ese seguro no existe, como la seguridad social en el área rural. Es ahí cuando vienen las grandes inequidades. Repito: cuando el proveedor del servicio de salud está desvinculado de la actividad para un grupo de sus beneficiarios. Un ejemplo concreto: los municipios y el Estado nacional pagan una prima para el adulto mayor a través del Seguro Médico Gratuito de Vejez, sin embargo, el 40% de los beneficiarios no tienen acceso a su seguro porque viven en el área rural. Si se integra un seguro único, el municipio puede comprar ese servicio al proveedor que le ofrezca mayores

La desigualdad en el tratamiento en salud es enorme, pero en realidad lo que debe preocuparnos es que aquí hay un problema de manejo administrativo. Los costos administrativos en estos seguros son altísimos.

beneficios y no paga una prima obligada a la seguridad social que sólo reduce sus ingresos sin beneficiar a su población. Al final del año pasado (2005), cuando se hablaba de los recursos municipales por concepto de la riqueza gasífera —el IDH—, se buscaba eximir al municipio de comprar el seguro social para sus adultos mayores y que, más bien, debía entrar al mercado general, donde incluso podrían recibir mejores servicios. Suena coherente en términos de mejorar la atención. Pero adivina quiénes fueron los primeros en oponerse a esa medida. Pues el sindicato nacional de la Caja Nacional de Salud, pues de los recursos que transfieren para ser usados hipotéticamente en sus ancianos sólo un 28 por ciento es efectivamente usado para esta población, mientras que el resto es utilizado en otras actividades que nada tienen que ver con el seguro del adulto mayor. Por eso es que hay que tener mucho cuidado con los discursos revolucionarios de este sector. Se manifiestan contra el SUMI, hablan en contra del Seguro Médico Gratuito de Vejez, pero cuando se decide eliminar estos seguros de la seguridad social, ellos son los primeros en saltar, porque es una fuente de financiamiento adicional.

Muy interesante. Ahora conviene introducir un tema más de moda que nunca: el centralismo en el uso de los recursos. Al parecer, existe un marcado centralismo en el uso de los recursos en salud, no más de la quinta parte de total de los recursos públicos en salud (100 millones) son gastados en el nivel municipal.

Nuevamente, podemos caer en equívocos si vemos las cifras frías. Una gran parte de los gastos considerados como gastos centralizados (nacional y prefectural) es el pago de salarios del personal en salud y esos ítemes están trabajando eficientemente en el área rural, que en todos los casos pertenecen a algún municipio. Por tanto, en los hechos están claramente descentralizados.

Pero de todos modos, conviene enfatizar que la obligación del Estado como una medida de prioridad es definitivamente la salud, por tanto no se puede descentralizar todo sólo con el argumento de que eso es mejor. Una acción de este tipo pondría en riesgo la salud pública, si relacionamos esto con lo que llamamos los bienes públicos. Hay una tajada importante que debe permanecer centralizada.

Buena aclaración, pero indudablemente hay otros problemas que vale la pena comentar. Por ejemplo, es importante mostrar que los pobres no van a las cajas, pero las clases medias sí van a los seguros, entonces aquí no hay un gasto focalizado para los que más lo requieren y simultáneamente los más pudientes se benefician con recursos públicos quitando a otros, indudablemente más necesitados, la posibilidad de acceder a esta atención.

Porque los pobres no tienen un vínculo obrero-patronal. Si hablamos del pobre que no tiene trabajo y que está marginado, ese pobre, de acuerdo a las normas vigentes, jamás va a llegar a la caja.

El sector público destina a la seguridad social poco más de 22 dólares por persona, pero no olvides que el 30 ó 35 por ciento de la población boliviana no accede a ningún sistema formal de salud. Todo ello desvirtúa el cálculo y hace parecer las brechas más grandes de lo que son.

Los montos globales destinados a salud fueron de 541 millones de bolivianos en el 2002. Con esos enormes recursos podrías tener un sistema de salud excelente sin tener que recurrir al gasto de bolsillo, que representa el 35 por ciento del gasto total de salud.

En Costa Rica toda la población tiene un seguro universal, y la seguridad social es un proveedor junto al sistema público y al sector privado, lucrativo y no lucrativo.

Al final del año 2005, cuando se hablaba de los recursos municipales por concepto de la riqueza gasífera —el IDH—, se buscaba eximir al municipio de la obligación de comprar el seguro social para sus adultos mayores.

El primero en oponerse a lo del IDH fue el sindicato de la Caja Nacional de Salud, pues sólo un 28 por ciento de los recursos transferidos es efectivamente usado para su población, mientras que el resto es utilizado en otras actividades que nada tienen que ver con el seguro del adulto mayor.

Pero sucede lo mismo con el campesino.

Alguna vez se trató de hacer un seguro campesino, pero los criterios eran muy difíciles de manejar porque las demandas son muy grandes y los aportes son muy pequeños. Entonces —no es que quiera ser “economicista”—, pero no se trata de abrir un seguro así nomás. Se necesita recursos que den sostenibilidad al sistema.

En todo caso, lo que sí conviene comentar con mucho énfasis es lo que mencionas en la segunda parte de la pregunta: gente pudiente beneficiándose de unos recursos estatales escasos. A este paso vamos a tener que ampliar los parqueos de los hospitales públicos para los Mitsubishis o Mercedes Benz de ciudadanos que se benefician con los seguros. En realidad, si bien la norma lo permite al ser un seguro universal, no me parece ético que accedan al SUMI pues tienen recursos y están quitando ese espacio a la gente que realmente necesita. Tengamos en cuenta que si hablamos de los partos, los hospitales de tercer nivel tienen un 95 por ciento de las camas ocupadas. Ya desde un 85 por ciento es un atentado contra la salud, porque necesitas que esa cama rote por razones de normas de bioseguridad. Lo que te comento sucede a escala nacional, no sólo te hablo de La Paz. Con este porcentaje de ocupación, rechazan al paciente porque no hay suficientes camas. Ya te imaginarás que resulta poco ético copar esas plazas con ciudadanos que tienen la posibilidad de pagar.

Pero además, hay que fortalecer el segundo nivel de atención, pues los pacientes se van sólo al de tercer nivel. Eso aliviaría un poco la cosa y evitaría que la gente se traslade del campo a la ciudad sólo por efectos de seguridad social y médica. Tengamos en cuenta que el tercer nivel siempre está saturado; hacen cola por una ficha para la atención de patologías que sencillamente pueden ser solucionadas en el primer nivel. La persona que está enferma piensa que puede encontrar mejores médicos en el tercer nivel, pero lo que en verdad sucede es que estamos desviando los recursos hacia un nivel de atención más caro, cuando el segundo nivel tiene un costo de atención más bajo y poder de resolución adecuado a las patologías que se presentan. Entonces, la sugerencia es que persona que va por propia decisión y no por haber sido derivada al tercer nivel debería pagar. Los centros de primero y segundo nivel deberían ser gratuitos para todas las consultas y para toda la población, sin excepciones.

Queda claro. Vayamos ahora a otro aspecto: el modelo de gestión descentralizada en salud. En primer lugar, quisiera que nos comentes acerca del papel del SEDES (Servicio Departamental de Salud) en la atención de la salud. Considero que el (hoy inexistente) acuerdo Ministerio de Salud-SEDES respecto al establecimiento de indicadores de rendimiento en salud fue una iniciativa interesante. ¿En qué andan estos compromisos?

Los compromisos de gestión han sido instrumentos muy valiosos. Nos permiten monitorear los resultados de los compromisos entre el Ministerio

de Salud y las prefecturas. Vale decir, posibilitan conocer el rendimiento prefectural en salud de acuerdo a las prioridades fijadas entre ambos niveles.

Respecto al SEDES, cuando se transfirió esa dependencia a la prefectura, el Ministerio perdió tuición del SEDES. Se rompió el vínculo entre el nivel departamental y el Ministerio de Salud. El efecto no fue positivo, pues cada departamento definió tiempos y prioridades poco compatibles con la estrategia establecida por el Gobierno central. Por ejemplo, una campaña de vacunación es una obligación nacional. No puedes suspenderla a causa de las prioridades que establezca cada prefectura. No podemos dejar el tema de salud enteramente ni al SEDES ni a los municipios. Lo que no significa no impulsar un proceso de descentralización que sin duda es imprescindible. Por ejemplo, en el caso del chagas, es absurdo que un funcionario pueda verificar desde La Paz si existen vinchucas en las casas o no, o si rocías una casa o no; es mejor tener a una persona de la comunidad que cuenta con la confianza con su gente incluso para poder entrar a esa casa y ver si tiene vinchucas y cuántas son; sólo así se puede definir racionalmente si esa casa necesita un rociado o no.

Bueno pero eso es el "debería ser". Sin embargo, hoy en día el SEDES no parece haber tenido el mejor rendimiento...

Mucho de su rendimiento pasa por las personas. El SEDES de Chuquisaca viene siendo evaluado desde hace siete años y siempre ha salido bien parado. Este SEDES queda en primer lugar en todas las evaluaciones anuales. Mientras que el de La Paz presenta los indicadores más bajos, pues tiene una baja cobertura de salud en general y no cumple las metas que se traza. Se requiere una mejor concertación del Ministerio con esta prefectura para mejorar los indicadores.

Adicionalmente, hay que resaltar un par de aspectos. Por un lado, muchas veces hay concertación, pero con escasa continuidad. Por ejemplo, en el ámbito municipal acordamos metas pero sin continuidad en su implementación. Por otro lado, es preciso definir muy claramente las contrapartidas estatales del nivel central, pues nadie negocia si no se le ofrece algo a cambio como, por ejemplo, más ítemes para el personal de salud.

Pero también deben ser claras las transferencias desde los niveles subnacionales pues, de lo contrario, se pierde cierta coherencia. En este sentido, por ejemplo, ¿cuál ha sido el papel de la cooperación internacional? Pues lo que se ha visto es que transfiere recursos de manera indiscriminada, inhibiendo cualquier intento por planificar racionalmente la gestión de salud en el país.

Sí. Conviene decir que la transferencia de recursos no siempre es racional o no siempre responde a las necesidades. Cuando se pide financiamiento a la cooperación internacional para apoyar a los

Una gran parte de los gastos considerados como gastos centralizados (nacional y prefectural) se usa en el pago de salarios del personal en salud y esos ítemes están trabajando eficientemente en el área rural, que en todos los casos pertenecen a algún municipio.

Alguna vez se trató de implementar un seguro campesino, pero los criterios eran muy difíciles de manejar porque las demandas son muy grandes y los aportes son muy pequeños.

Los centros de primer y segundo nivel deberían ser gratuitos para todas las consultas y para toda la población, sin excepciones.

departamentos, ésta normalmente transfiere fondos de acuerdo a su proceso de planificación y no según las necesidades existentes.

En fin. Pero ¿cuál es la relación del SEDES con el DILOS? Te hago esta pregunta porque la ley da prerrogativas muy ambiciosas a este órgano, incluyendo la supervisión del SEDES. En realidad sus funciones son más amplias: definir la cantidad de personal por contratar y seleccionar a este personal, establecer prioridades estratégicas del nivel local, supervisar el trabajo del SEDES en los establecimientos respectivos y, en suma, ser el nexo de una “descentralización por factores” poco coordinada. ¿No es mucho? ¿Funciona todo esto?

En el país hay DILOS (directorios locales de salud) que funcionan y otros que no funcionan. En todo caso, es un proceso de maduración lenta. No podríamos pretender que de la noche a la mañana el directorio funcione impecablemente. Más bien, hay que ver los aspectos realmente dignos de elogio.

Por ejemplo, si analizamos el DILOS desde la perspectiva de la Ley del Diálogo y la transferencia de los recursos humanos HIPC, debemos reconocer que esta norma fue el primer esfuerzo por transferir la administración de los ítemes de profesionales de salud a los municipios, sin que éstos se hayan municipalizado. Ésta es una de las batallas que tenemos con la Federación de Trabajadores de Salud, pues los sindicalistas no aceptan la municipalización de los recursos humanos. El DILOS representa la posibilidad de que —y aquí me confieso municipalista por esencia— los recursos humanos se transfieran a nivel municipal bajo la supervisión de este órgano estrictamente local. Permite la presencia del nivel prefectural a través del representante del SEDES, y también facilita el diálogo de este nivel con las autoridades municipales. De ese modo, con estos recursos humanos llamados HIPC, el DILOS asume la responsabilidad de velar por una designación más transparente del personal. Se argumenta el riesgo de politización en las designaciones, pero este argumento cae por su propio peso. No hay instancia del Estado, en ningún nivel, que esté libre de las presiones políticas, pero al menos desde el ámbito local/municipal, la transparencia podría ser mayor. En el área rural se tiene la ventaja de una fiscalización permanente por parte de la comunidad. Entonces, no evitemos esa transferencia. Deleguemos esta responsabilidad a aquellos municipios que así lo demanden.

Cuando se transfirió los SEDES a las prefecturas, se rompió el vínculo entre el nivel departamental y el Ministerio de Salud, lo que dificulta la coordinación de tareas de alcance nacional en materia de salud. Por ejemplo, una campaña de vacunación, que es una responsabilidad nacional.

En otro ámbito, analicemos lo que sucede en los procesos de planificación estratégica contemplada en la Ley de Participación Popular, tanto para la elaboración de los planes de desarrollo municipal (PDM) como en la elaboración del plan operativo anual (POA). Lamentablemente, el sector salud casi siempre está ausente en las actividades de planificación participativa, así como cuando se elabora el POA. Consideramos que este es un tremendo error. Se requiere su presencia activa en toda la dinámica de planificación.

Entonces tú consideras que el DILOS no debería restringirse a aprobar los desembolsos municipales hacia el sector salud, sino que debería intervenir en la misma planificación...

Así es. Por eso creo que el DILOS es el espacio local por excelencia no sólo para aprobar los desembolsos, sino incluso para diseñar los mecanismos por desarrollar en cada municipio o mancomunidad de municipios. Debe participar activamente no sólo como responsable administrativo, sino de planificación, gestión y fiscalización.

Hablemos ahora de otro aspecto crucial: el SUMI. En primer lugar, ¿qué ha significado el paso del Seguro Materno al Seguro Básico de Salud y de ahí al SUMI? En segundo lugar, ¿los recursos del SUMI son suficientes? Y en ese sentido, ¿qué importancia tiene el Fondo de Solidaridad Nacional que compromete un 10 por ciento de los recursos HIPC para cubrir los gastos adicionales del SUMI? Y, para tener datos más exactos, ¿cuántos municipios usan este instrumento en forma exhaustiva y cuántos no? En tercer lugar, entendiendo que son precisamente los municipios más pobres los que —paradójicamente— menos aprovechan los recursos de este seguro. ¿Podemos/debemos flexibilizar su uso? ¿Qué modificaciones hacer? (por ejemplo, que se lo use para gastos de transporte o de comida/nutrición).

Primero, uno de los temas cruciales es el del financiamiento. Bajo el concepto de distribución *per cápita*, municipios muy pequeños tienen bolsas muy pequeñas. Un caso extremo es el de Yunguyo Litoral en Oruro. Este municipio tiene unos 200 habitantes y un SUMI de 1.000 bolivianos, por decir una cifra, para todo el año. Si hay un parto complicado, se utilizan los 1.000 bolivianos y ya no queda nada para atender el SUMI en el resto del año. Entonces, ¿qué pasa? Si se sigue fraccionando las cajas pagadoras, y cada municipio es responsable de su SUMI, con seguridad tendremos déficit en los municipios pequeños y superávit en los municipios grandes. Lo más lógico sería agregar todos estos recursos en una sola bolsa. ¿Por qué la seguridad social no tiene una sola caja pagadora?, ¿por qué no agrega el dinero de todos los beneficiarios y se distribuye racionalmente a los establecimientos bajo un criterio de solidaridad y equidad? En ese escenario de descentralización el tema de financiamiento del SUMI debería ir a contra mano de la tendencia descentralizadora. Deberíamos buscar agregar las cajas pagadoras, deberían ser las redes de salud las que manejen el dinero de sus cinco ó seis municipios en una sola red, o cada departamento debería ser el que maneje el dinero de todos sus municipios. Así tendríamos una sola caja más eficiente y un rendimiento adecuado de recursos financieros, eliminando los déficit en algunos municipios y los superávit —con el consiguiente riesgo de malversación— en otros.

Actualmente son 34 los municipios que usan la totalidad de sus recursos del SUMI y acceden al Fondo Solidario Nacional. Parecería que estos municipios son muy eficientes, pues no sólo han invertido su porcentaje fijado por la Ley del SUMI sino que, además, han accedido a los recursos

El rendimiento depende en gran medida de las personas. Por ejemplo, el SEDES de Chuquisaca queda en primer lugar en todas las evaluaciones anuales, mientras que el de La Paz tiene los indicadores más bajos.

El DILOS representa la posibilidad de que los recursos humanos se transfieran al nivel municipal bajo la supervisión de este órgano estrictamente local. Al contar con un representante prefectural, también facilita el diálogo entre autoridades departamentales y municipales.

En el área rural se tiene la ventaja de una fiscalización permanente por parte de la comunidad. Entonces deleguemos esta responsabilidad a aquellos municipios que así lo demanden.

Se requiere la presencia activa del sector salud en toda la dinámica de planificación municipal.

Si se sigue fraccionando las cajas pagadoras, y cada municipio es responsable de su SUMI, con seguridad tendremos déficit en los municipios pequeños y superávit en los municipios grandes.

adicionales del fondo. Pero ¿que pasa ahora? Los auditores enviados han detectado en algunos municipios evidencias de malversación de los recursos del mencionado fondo. Destinan el dinero recibido a otras actividades que no están ligadas al Seguro Universal de Maternidad y Niñez. Un ejemplo claro es Chuquisaca. Todos los municipios, desde los más grandes a los más pequeños, han gastado el dinero presupuestado inicialmente para el SUMI, pues resulta que empiezan a adulterar la información sobre las patologías que van atendiendo y sobre las actividades desarrolladas en cada paciente. Así, van regulando sus finanzas de tal manera que finalmente declaran que han gastado lo que han recibido, y en algunos casos piden reposición del Fondo Solidario Nacional.

No me queda muy claro. ¿Podrías darme un ejemplo para explicarlo mejor?

La señora Ana va al hospital de su municipio y da a luz después de un parto natural y perfectamente normal, pero el centro declara que ha tenido complicaciones y que han tenido que usar más material para quirófano, cuando en realidad no ha sido así. En el pasado, se pagaba cada una de las atenciones teóricamente recibidas y en tal caso se sobrefacturaba la atención. Para evitar estos engaños, se ha decidido que cualquier parto —sea parto normal, cesárea o que exista una complicación—, la atención del parto tiene un solo costo cubriendo el promedio de las contingencias. ¿Qué ha ocasionado esto? Primero, controlar atenciones innecesarias o el registro de las que no se han brindado y, segundo, controlar el número excesivamente elevado de cesáreas innecesarias en hospitales de segundo y tercer nivel. Si se exceden en las cesáreas, no tendrán recursos para financiar otras intervenciones.

¿Esta es, o debería ser, una función del DILOS?

Sí. Debería ser una función del DILOS.

Entonces es un engaño.

No es en beneficio personal, sino en beneficio del establecimiento. Tengamos en cuenta que el decreto del SUMI destina todo remanente de los recursos contemplados en su ley a mejorar la infraestructura y el equipamiento. En caso contrario, el dinero se queda en el gobierno municipal y no en el establecimiento. Por eso, hay que ver que la norma crea estos incentivos y no es que la gente sea mala. Es que simplemente les conviene. Tengamos presente que hay dos remanentes. Uno sobre el municipio y otro sobre el establecimiento. Si el establecimiento factura mucho y le sobra entonces el establecimiento compra lo que requiere, pero...

Son incentivos perversos.

Sí lo son.

Todo esto me recuerda el discurso a favor del municipio indígena. Yo me ponía a pensar que podrías tener municipios con otras prerrogativas legales, es decir, con diferentes atribuciones, flexibilizando el uso de los recursos del SUMI...

Sí, sería muy útil. Por ejemplo, supongamos en Apolo necesitan trasladar a una mujer con complicaciones cardiacas para que lo atiendan en un hospital de la ciudad de La Paz, pero no hay dinero para el transporte. Lo que significa que esos remanentes deberían servir para ese tipo de situaciones. Entonces para doña Juana no es tan importante el establecimiento, sino más bien el acceso a la atención médica necesaria en el momento oportuno.

Muy buen punto, pero la ley no te lo permite.

En la actualidad, la ley establece transporte sólo para la mujer embarazada y para el niño en casos de emergencia, pero no para los demás casos. Otra cosa que debería permitirte es que ese médico pueda trasladarse a otros lugares y que ese costo de traslado sea cubierto por los remanentes. En Potosí hay un municipio que tiene tres médicos, dos auxiliares de enfermería y sólo reciben dos pacientes por semana cada uno. El municipio se ha preocupado por ponerles ambulancia y darles una infraestructura adecuada para la atención, pero carecen de los recursos para movilizarse. Entonces, en vez de que los dos médicos estén sentados sin hacer nada, podrían salir y hacer labor de extensión comunitaria, pero el SUMI aún no te permite eso.

Otro aspecto vital para entender la gestión en salud es el referente al denominado escudo epidemiológico. En primer lugar, la situación actual de la malaria, el chagas y la tuberculosis no es de preocupación sólo social como se piensa. En realidad tiene enormes repercusiones económicas. Se calcula que se pierde hasta un 7 por ciento del PIB por culpa de estas enfermedades no tratadas. En segundo lugar, hasta el presente parece ser un tema casi de monopolio del Gobierno Central. Cuestión incoherente si sabemos que al menos una tercera parte de los municipios presentan riesgo de malaria y 30 están en alto riesgo de chagas. Eso me lleva a preguntar sobre el papel de los municipios en todo esto. Y, fundamentalmente, de cara a las autonomías, ¿qué papel les cabe a las prefecturas? En tercer lugar, en esta particular mejora de los indicadores de estas enfermedades ha sido vital el desempeño de la cooperación internacional. ¿Puedes hacernos una evaluación de su papel? ¿Es positivo?

Un poco para colocar figurativamente lo que dices. Puerto Rico, en Pando, hace ocho años tenía seis episodios de malaria por persona al año, o sea cada persona se enfermaba de malaria seis veces al año, lo que implica 21 días de incapacidad por evento, haciendo un total de 120 días

¿Por qué la seguridad social no tiene una sola caja pagadora?, ¿por qué no agrega el dinero de todos los beneficiarios y se distribuye racionalmente a los establecimientos bajo un criterio de solidaridad y equidad?

Hoy son 34 municipios que usan la totalidad de sus recursos del SUMI y acceden al Fondo Solidario Nacional. Parecería que estos municipios son muy eficientes, pero también se han detectado malversaciones.

Sería muy útil flexibilizar la ley, de manera que el SUMI pueda hacer un uso más racional de sus recursos, o incluso disponer de recursos adicionales.

Hace ocho años, cada persona se enfermaba de malaria seis veces al año en Puerto Rico, Pando, y permanecía incapacitada casi cuatro meses. Puerto Rico no tenía actividad económica un tercio del año y esto afectaba a la productividad nacional.

al año. La gente permanecía incapacitada casi cuatro meses, Puerto Rico no tenía actividad económica un tercio del año y esto afecta obviamente a la productividad nacional, este es un caso extremo, pero la situación de Guayaramerín no es muy diferente.

Yo no sé si lo del 7 por ciento del PIB es cierto, pero aun si fuera el 6 ó el 5 por ciento, es un impacto muy grande para la economía. Como te decía antes, no podemos dejar totalmente a las prefecturas ni a los municipios el manejo de los programas nacionales relacionados con bienes públicos. Debemos procurar que el Ministerio dé las normas, las estrategias y los insumos; por ejemplo, que la etapa de rociado es de mayo a junio y que cada municipio facilite esta actividad informando a su gente. Pero, como Ministerio, no puedes decir que quieres rociar en noviembre cuando es época de lluvias. No puedes obviar la complejidad del manejo municipal. Tienes que compatibilizar las necesidades del país con las necesidades regionales. Pero garantizar el rociado en las fechas adecuadas o la compra y distribución de inmunológicos no es una tarea que puedas dejar en manos del alcalde. Primero, porque el alcalde no puede comprar vacunas para mil ó 26 mil niños, pues no hay quién te venda ese número de vacunas. Lo que realmente se debería hacer es comprar dos ó tres millones de vacunas para todo el país. Es decir, hasta por una cuestión de costo-beneficio no es conveniente transferir esas operaciones a los municipios. La labor real del alcalde queda en comprometerse a que su médico y auxiliares de enfermería vacunen a todos los niños.

¿Y la cooperación internacional? Se puede ver que, sin ella, todos estos programas tendrían corta vida.

Sí, otro problema ha sido justamente el financiamiento internacional. El momento en que se quita el financiamiento se cae el programa. Por ejemplo, Chagas es un programa financiado mayoritariamente por la cooperación internacional. Si se acaba el financiamiento para Chagas, no vamos a tener dinero para contratar médicos, comprar insumos, apoyar logísticamente ni para hacer el seguimiento, lo que nos generaría un conflicto. Entonces debemos saber administrar los recursos de la cooperación en aquello que es importante, pero no en el manejo regular de los programas.

¿Cuáles serán los porcentajes?

No tengo datos exactos.

¿Vamos a estar libres de estos males?

Si te refieres a los males transferidos por los vectores te diría que más que estar libres, debemos tener capacidad de controlar el vector, porque no podemos romper el equilibrio ecológico ni podemos eliminar a las vinchucas; lo que tenemos que hacer es intentar que éstas no estén enfermas

Hay que compatibilizar las necesidades del país con las necesidades regionales. Pero garantizar el rociado contra el Chagas en las fechas adecuadas o la compra y distribución de inmunológicos no es una tarea que puedas dejar en manos del alcalde.

y contagien la enfermedad de Chagas. No puedes eliminar a todos los mosquitos. ¿Te imaginas qué sucedería con el impacto ambiental? Hay que combatir a la malaria con el control del vector, y también la fiebre amarilla también controlando el vector, pero apoyándose con las vacunas. Y no es tan difícil. En el caso de la malaria, el programa ha demostrado como bajar del 50 por ciento de contagiados a sólo 2 ó 3 por ciento. Y no es engaño, sino es tener la predisposición de luchar contra este mal.

Y estas epidemias deben ser siempre atendidas por el Estado, ¿no es cierto?

Sí, es una responsabilidad del Estado nacional.

Otro aspecto: los recursos humanos. En primer lugar, hay una demanda de aproximadamente 9.000 funcionarios, pero sólo se cubre casi 6.000 (a pesar de que los recursos HIPC han permitido reducir el déficit en poco más de 1.000 ítemes). ¿Cómo se soluciona esto? Pero no es sólo carencia de ítemes, sino mala distribución interna y regional: por un lado, hay una mala distribución de ítemes con un superávit de médicos pero un déficit de enfermeras; y, por otro lado, en áreas rurales este déficit es escandaloso. En segundo lugar, hay también un evidente problema de productividad laboral: a) las huelgas restan entre 4 y 7 semanas de trabajo al año, b) el centralismo capitalino —donde se cobra el sueldo, por ejemplo— hace perder muchos días de trabajo, c) los cambios políticos generan una enorme inestabilidad funcional, d) la poca remuneración hace que se trabaje para el Estado sólo en las mañanas, pero no en las tardes, e) no hay incentivos para ascender debido a una política salarial inflexible (no hay incentivos, más que marginales, al trabajo rural, por ejemplo). En tercer lugar, no hay flexibilidad local para seleccionar el personal. No hay una auténtica descentralización de estas competencias. Convendría señalar la excepción fijada por la Ley del Diálogo: la conformación de los Comités Locales de Selección, ¿funcionaron?

El sistema de salud tiene 19 mil funcionarios. El déficit es de unos 6 mil funcionarios. Con los recursos HIPC se incrementaron más de 2.000 ítemes. Evidentemente hay un déficit muy amplio. No solamente tenemos menos ítemes, sino que tenemos mala distribución de los recursos. Por eso vuelvo a hablar de municipalizar los recursos municipales. Se debe reasignar los recursos humanos. Los supernumerarios de los hospitales de segundo y tercer nivel en el área urbana deben ser transferidos a las áreas rurales. Ahora con el tema de los médicos cubanos el asunto es más pertinente que nunca. Hay una evidente pelea con el Colegio de Médicos. No soy partidario de que vengan los profesionales cubanos, pero con los recursos HIPC nuestros médicos tuvieron oportunidad de trabajar en el área rural y sólo en casos excepcionales aceptaron ir a trabajar al campo. Ahora deben evaluar su actitud. Pero eso sí, si es verdad que los médicos cubanos están recibiendo 250 bolivianos diarios en viáticos con recursos del TGN, se podría pensar en ofrecer esa misma cantidad de dinero a nuestros médicos, pues creo que con todo gusto se irían a trabajar al área rural.

No podemos romper el equilibrio ecológico, no podemos eliminar a las vinchucas; lo que tenemos que hacer es intentar que éstas no estén enfermas y contagien Chagas.

No puedes eliminar a todos los mosquitos. ¿Te imaginas con el impacto ambiental? Hay que combatir a la malaria con el control del vector, y la fiebre amarilla también, pero apoyándose con las vacunas.

No soy partidario de que vengan los profesionales cubanos, pero con los recursos HIPC nuestros médicos tuvieron oportunidad de trabajar en el área rural y sólo en casos excepcionales lo hicieron.

No solamente tenemos menos ítemes, sino que tenemos mala distribución de los recursos. Por eso vuelvo a hablar de municipalizar los recursos municipales. Se debe reasignar los recursos humanos.

¿Entonces lo que falta acá son incentivos rurales?

Sí, no existen incentivos. La segunda fase del proyecto de reforma dispuso recursos para el pago de incentivos para municipios pobres hasta un tope de 9 millones de dólares. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda rechazó el financiamiento del Banco Mundial, pues éste solo iba a financiar 2 ó 3 años y luego Hacienda debía hacerse cargo; ante la crisis del país, no se tenía la posibilidad de solventar esos bonos. También se diferenció entre el incentivo monetario y el no monetario. En municipios de los quintiles IV y V recibirían adicionalmente un incentivo no monetario que consistía en que el gobierno municipal financiara la alimentación de los médicos. En algunos municipios se lo ha hecho y en otros no.

Tienes razón. Pero quiero que hablemos también de la productividad. ¿Es un problema de ítemes o de bajos rendimientos?

Ambos, no tenemos ítemes suficientes y el rendimiento está supeditado a las conquistas logradas por los trabajadores, de trabajar solamente seis horas diarias, lo que afecta directamente al sistema de salud. Esta conquista surge de una situación coyuntural cuando el Estado no tenía dinero para responder una exigencia de incremento salarial y la solución se encaminó a reducir la carga horaria.

¿Cuándo sucedió esto?

En 1987-88. Ahora los trabajadores de salud están negociando reducir su carga horaria para adecuarse a la que tiene el personal médico. Creo que todo el personal de salud debe tomar conciencia de la situación del país.

Finalmente, ¿en qué queda la denominada salud indígena? Hoy por hoy, los indicadores señalan una brecha notable entre indígenas y no indígenas en la atención en salud. ¿Qué se hace al respecto? (sé de iniciativas como el Consejo Nacional Indígena en Salud o el mismo Seguro Básico en Salud con enfoque indígena (2001): ¿en qué quedaron?

Los trabajadores de salud están negociando reducir su carga horaria para adecuarse a la que tiene el personal médico. Creo que todo el personal de salud debe tomar conciencia de la situación del país.

Cuando hablamos de medicina tradicional, yo te digo que se ha creado un cliché. Cada vez que un médico no resuelve un problema de salud, se lo atribuye a una cuestión cultural. Es simplemente un pretexto de la ineficiencia y no necesariamente incapacidad del profesional, sino por falta de infraestructura, equipos o insumos. Si tú vas al área rural, a esos pueblos en medio del monte, te encuentras con que los centros no tienen pinzas,

las tijeras están partidas, no hay ni alcohol, les falta un pedazo de algodón, cosas muy simples pero que les impiden desarrollar eficientemente su labor. De esta manera, sólo queda acudir a lo tradicional, a lo que existe en la comunidad. Por tanto, la permanencia de esta medicina tradicional es sobre todo resultado de la ineficiencia del sistema de salud.

El seguro indígena fue interesante como una medida política y de acercamiento a la medicina tradicional, pero las prestaciones de este seguro indígena eran en muchos casos no tangibles o no verificables desde el punto de vista financiero como el “recuperar el *ajayu*”. Sin ser experto en el tema, ésta es una prestación que pretende recuperar el “espíritu” luego de una situación conflictiva o de riesgo, ¿Cómo podríamos verificar la realización de la prestación? Respeto profundamente las culturales ancestrales, pero en este caso no es un tema de salud. Eso no es medicina. Creo que se ha folclorizado mucho el tema sin tomar en cuenta algo evidente: la salud para el indígena no es diferente, el resfriado del indígena no es diferente al del *k'ara*. No, lo que se necesita es que el personal de salud se acerque más a los grupos indígenas, que hable las lenguas nativas, que conozca su idiosincrasia, que sepa entender sus creencias, hábitos y realidades.

Las prestaciones son las mismas.

Claro, todos nos enfermamos de lo mismo. Entonces lo que tenemos que ver es que el sistema de salud deba responder a las culturas; pero no tener un seguro diferenciado. El costo del tratamiento de una cesárea en el área rural no es diferente al del área urbana, pues la técnica, el personal, el equipamiento y los insumos son exactamente los mismos.

Pero ¿y cómo ves la inclusión de médicos tradicionales, kallawayas?

Justamente tuve una experiencia muy interesante en Alto Beni, en un pequeño hospital donde había un médico occidental y otro médico tradicional. Debo decir con sorpresa que se complementaban. Si uno no podía algo, el otro solucionaba la consulta y entre ellos había una interconsulta, de acuerdo a la terminología occidental, cuando tenían un problema complicado. Efectivamente, insertar la medicina tradicional es una buena medida porque es una forma de complementar aquellos saberes ancestrales —y tan comunes al mismo tiempo— con la medicina que conocemos ahora. Pero una medicina tradicional complementaria, no sustitutiva; el mate de coca con un analgésico, por ejemplo. Creo que la complementariedad es importante. Complementar los conocimientos: el conocimiento de un médico occidental, con su estudio científico, y el médico tradicional que tiene la vivencia con la medicina natural con connotaciones más psíquicas, ver el interior, ver cómo se siente esa persona espiritualmente, no tanto físicamente como lo hace el médico occidental.

Cuando la posta de salud carece de medios, la gente tiene que acudir a lo tradicional, a lo que existe en la comunidad. Por tanto, la permanencia de esta medicina tradicional es resultado de la ineficiencia del sistema de salud.

El seguro indígena fue interesante como una medida política y de acercamiento a la medicina tradicional, pero las prestaciones de este seguro indígena eran en muchos casos no tangibles o no verificables desde el punto de vista financiero, como el “recuperar el *ajayu*”.

Tenemos que ver que el sistema de salud responda a las culturas, pero no tener un seguro diferenciado.

¿Deberíamos financiar esto por ejemplo con los recursos municipales?

Claro que sí.

Para concluir, ¿en qué va a modificar la Asamblea Constituyente la salud en Bolivia?

Por ejemplo, en la discusión sobre las competencias y responsabilidades que deben ser distribuidas en los tres niveles de gestión, nacional, departamental y municipal. Soy un convencido de las autonomías. Cuando la atención se acerque mucho más a los niveles subnacionales va a ser mucho más eficiente.

Pero en la Asamblea Constituyente debe tratarse sobre todo la visión general de la salud pública. No hay duda de que el financiamiento de la salud debe ser nacional. En el tema del aseguramiento, no podemos hablar de muchos seguros médicos. Todos los ciudadanos tienen derecho al mismo sistema de salud. No porque seas campesino o indigente no tienes derecho al acceso a salud. El tema de salud debería ser único para todo el país y eso debería estar enmarcado en la discusión de la Constituyente.

Otro punto es la asignación oportuna y eficiente de los recursos públicos. Desde el marco de la Asamblea Constituyente y las autonomías es necesario definir quién financia y cómo se financia cada responsabilidad de salud. Porque si dejamos todo bajo la tuición del Gobierno central, y no tocamos el IDH municipal o el IDH prefectural, o las mismas regalías, la cosa no funcionará. Si no definimos qué hacer con esos recursos en el ámbito de salud, podríamos generar una carga muy grande para el TGN como entidad nacional quitando esas responsabilidades a los niveles subnacionales.

Otros asuntos que debería tocarse en la Asamblea Constituyente son el modelo de gestión y el modelo de atención. En el primero, diremos cuál es la responsabilidad nacional, departamental y municipal. Y en el segundo caso, en el modelo de atención, definiremos qué hacen los establecimientos de primer, segundo o tercer nivel, y sobre todo quién es el responsable de estos establecimientos y qué se hace con los programas nacionales (Inmunización, Malaria, Chagas, Fiebre Amarilla, Tuberculosis, entre otros). Por ejemplo, un tercer nivel que tiene un ámbito departamental no puede estar bajo responsabilidad municipal, que es lo que pasa hoy en día con el Hospital de Clínicas, que pertenece legalmente al municipio de La Paz, pero en los hechos atiende a todo el país. Si no tenemos claridad en estas responsabilidades, la calidad de la atención disminuye. Por ejemplo, aunque el Hospital Obrero es el mejor equipado del país y cuenta con los mejores médicos, tiene una capacidad de atención desastrosa. Existen listas de espera de cinco meses para que puedas tener una cama disponible para alguna intervención.

Tuve una experiencia muy interesante en un pequeño hospital del Alto Beni, donde un médico occidental y otro médico tradicional se complementaban admirablemente. Insertar la medicina tradicional es una buena medida, porque es una forma de complementar aquellos saberes ancestrales con la medicina que conocemos ahora.

Muy importante. ¿Y hoy la responsabilidad del Hospital Obrero está en manos de la Caja de salud?

Sí. Un tema crítico en éste ámbito y que también está relacionado con el de las listas de espera —y no solo en la seguridad social— es quién defiende a la población en caso de negligencia médica. Y no es que los médicos sean malvados, pues nadie actúa intencionalmente contra otra persona, pero no tenemos bien definidas las competencias. Si una persona muere ahí, no puedes ir al Ministerio de Salud a quejarte. El Ministerio tiene ámbito administrativo y no puede decir si el médico se equivocó o no. El gremio defiende la actuación del médico, por medio del Colegio profesional, y la sanción, si efectivamente se lo juzga, es de tipo ético. Pero ¿quién define la justicia?, ¿un abogado y la autoridad judicial respectiva, que normalmente carecen de capacidad profesional?, ¿expertos en cada rama de la medicina, para definir si el médico lo hizo bien o mal? En México hay una fundación que arbitra estos casos. Lo que hay que buscar es el arbitraje y ver cómo solucionamos ese problema. El médico no atiende para matar. Puede ser que cometa un error, pero no por eso puedes sancionarlo de por vida.

Entonces la Asamblea Constituyente debe definir una instancia del defensor de la población, si vale el término, con capacidad ética y profesional para juzgar al profesional de la salud, donde no existan privilegiados. Estos son los temas que se deben tocar en la Asamblea Constituyente, y por detrás de esto los temas de equidad, financiamiento y ética.

Lo que hay que buscar es el arbitraje para juzgar a un médico y ver cómo solucionamos ese problema. El médico no atiende para matar. Puede ser que haya cometido un error, pero no por ello puedes sancionarlo de por vida.

La Asamblea Constituyente debe definir una instancia del defensor de la población, si vale el término, con capacidad ética y profesional para juzgar al profesional de la salud, donde no existan privilegiados.

En la Asamblea Constituyente debe tratarse la visión general de la salud pública. Todos los ciudadanos tienen derecho al mismo sistema de salud.

La educación boliviana

Una conversación con María Soledad Quiroga*

Como antecedente histórico ¿Qué etapas podemos marcar de la educación en Bolivia?

La educación en el país está marcada por el Código de la Educación Boliviana de 1955, que avanzó en la extensión del número de escuelas en el área rural y la formación intensiva del docente. El objetivo era llevar la escuela al campo para incorporar al indígena a la vida nacional.

La primera etapa en la historia contemporánea de la educación en el país está marcada por el Código de la Educación Boliviana de 1955, que corresponde al modelo instaurado por la Revolución de 1952. El Código cambia la educación logrando avances significativos, básicamente en lo que se refiere a la extensión del número de escuelas en el área rural, hasta entonces muy abandonada. El otro ámbito en el que se trabaja, de manera intensiva, es el de la formación docente. El objetivo era llevar la escuela al campo para incorporar al indígena a la vida nacional, lo que implicaba —desde la ideología de la revolución nacional— convertir al indígena en un campesino occidentalizado y castellanizado.

Los problemas del Código son, por una parte, el desconocimiento de la diversidad social, cultural, étnica y lingüística del país, pues planteaba un modelo educativo homogeneizador, un modelo único. Esto tuvo consecuencias muy serias sobre los procesos educativos, considerando que la mayoría de la población en Bolivia en ese momento era rural e indígena, consecuencias sobre la identidad colectiva, sobre la identidad individual y, por supuesto, también sobre la autoestima de las personas. Otra de las limitaciones del Código es que hace una división en dos grandes bloques: educación urbana y educación rural. Incluso en términos administrativos, la educación estaba dividida: la urbana, a cargo del Ministerio de Educación y la rural, del Ministerio de Agricultura y de Asuntos Campesinos. Esto

* Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con estudios en la Carrera de Literatura en la UMSA. Tiene más de quince años de experiencia en temas de educación, conservación ambiental, desarrollo local y gestión institucional. Ha realizado trabajos de consultoría para instituciones nacionales como el Ministerio de Desarrollo Sostenible, Secretaría Nacional del Medio Ambiente, Dirección General de Biodiversidad, Servicio Nacional de Áreas Protegidas, FONAMA, Contraloría General de la República, LIDEMA, FOBOMADE; e internacionales, como PNUD, UNICEF, UE, Tratado de Cooperación Amazónica, USAID, Fundación Heinrich Böll, Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica. Ha sido Ministra de Educación entre 2004 y 2005. Tiene numerosas publicaciones sobre temas educativos y ambientales. Ha publicado cinco libros de poesía y un libro de relatos.

establecía una diferenciación y una jerarquización entre estos dos tipos de educación, que lamentablemente subsisten aún hoy: la educación urbana privilegiada frente a la educación rural, que era de segunda categoría.

La educación establecida en Bolivia por el Código de la Educación se mantiene más o menos inalterable hasta los años noventa. En el interín, antes de llegar a la promulgación de la Ley de la Reforma Educativa, hay que señalar, como hitos importantes, la realización del primer Congreso Pedagógico en 1970 y del segundo congreso el año 1992. El congreso de 1970 estuvo centrado en la participación de los docentes, urbanos y rurales; fue, pues, un congreso pedagógico, no educativo en términos más amplios. Concluyó señalando la necesidad de una mayor asignación presupuestaria, de que se reconozca la importancia central de la educación en el desarrollo nacional, de recuperar los valores tradicionales, los valores nacionales, y rechazando toda injerencia extranjera. Hay que recordar que el año 1971 se produjo un golpe de Estado encabezado por el Gral. Banzer y se inició un período de siete años de régimen dictatorial, por lo que quedó clausurado todo lo que se había decidido en ese congreso.

¿Qué planteamientos novedosos había?

No sé si novedosa, pero es importante la demanda de que el Estado reconozca la significación central de la educación para el desarrollo, lo que implicaba una mayor asignación presupuestaria; la administración de la educación nacional por el Ministerio de Educación. Luego tenemos, en los años ochenta, la publicación del *Libro Blanco* y del *Libro Rosado* de la Educación, que plantean la necesidad de hacer reformas, muchas de las cuales tienen similitudes con lo que después se aplicó a través de la Reforma Educativa. Se planteaba la unificación de la educación: terminar con la separación entre educación rural y educación urbana, la necesidad de mejorar la calidad educativa, de ampliar la cobertura escolar. Muchos de estos planteamientos son recogidos después por la Reforma Educativa.

También hay que tomar en cuenta, como un hecho importante que tuvo repercusiones en el país, la Declaración de Jomtiem, Tailandia, de 1990. En esta Cumbre Mundial sobre Educación se establecieron los parámetros generales para la modificación de los sistemas educativos de manera a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Estos parámetros son considerados por la Reforma Educativa boliviana de 1994. En los años noventa casi todos los países realizaron procesos de reforma educativa, en el marco que definió esta conferencia internacional: necesidad de avances en términos de calidad, equidad y cobertura de la educación primaria. Estos son los antecedentes que marcan el inicio de los procesos de evaluación de la situación de la educación en Bolivia y que dan como resultado la Ley y el Programa de Reforma Educativa.

El Código desconocía la diversidad social, cultural, étnica y lingüística del país, planteaba un modelo educativo homogeneizador, un modelo único. Esto tuvo consecuencias muy serias sobre los procesos educativos, considerando que la población en ese momento era rural e indígena.

Las limitaciones del Código se dividen en dos grandes bloques: la educación urbana y educación rural. Incluso en términos administrativos, la educación estaba dividida: la urbana, a cargo del Ministerio de Educación y la rural, del Ministerio de Agricultura y de Asuntos Campesinos.

En la Cumbre Mundial sobre Educación se establecieron los parámetros generales para la modificación de los sistemas educativos de manera de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Estos parámetros son considerados por la Reforma Educativa boliviana de 1994.

Todas las evaluaciones que se hicieron sobre la educación de los últimos 30 años en Bolivia mostraban un cuadro desastroso en cuanto a infraestructura escolar, a cobertura, calidad y contenidos educativos. Era un sistema educativo muy inequitativo.

Quiero entender bien, ¿se supone que el Libro Rosado y el Libro Blanco hacían una evaluación de la educación de los últimos 30 años?, ¿qué resultados hemos tenido a partir de 1955 en adelante?

Todas las evaluaciones que se hicieron sobre la educación en Bolivia mostraban un cuadro desastroso en cuanto a infraestructura escolar, a cobertura, calidad y contenidos educativos. Era un sistema educativo muy inequitativo, una educación de pésima calidad, que no aseguraba condiciones mínimas para el desarrollo del país.

Entonces, ¿para qué sirvió la reforma de 1955?, ¿qué fue lo positivo?

Hay que recordar que antes del 52 las áreas rurales estaban olvidadas, absolutamente postergadas. Entonces, el hecho de que se extendiera la educación a los habitantes del área rural constituyó un cambio significativo, aunque la división entre educación urbana y rural mantuvo la postergación del campo. Por otra parte, el enfoque educativo no era pertinente a la realidad del país. De todas maneras, se avanzó respecto a la situación previa a la Revolución Nacional.

Pero ¿en qué medida se rescata en este Código la demanda educativa rural, por ejemplo? Los años previos a la Revolución tuvimos a los caciques apoderados demandando escuelas y tierras. Cada quien tenía una propuesta de reforma educativa casi individualizada para cada comunidad; ¿todo quedó en el olvido?

Para tener control sobre sus tierras, para evitar ser continuamente expoliados y engañados, los campesinos requerían cierto manejo de las leyes; para eso era necesaria la alfabetización, el manejo de la lengua castellana. El Código del 55 representa un gran avance que, obviamente tiene dos caras: por un lado permite que los indígenas puedan hablar castellano, puedan hacer trámites, puedan llegar a las ciudades para reclamar sus derechos; pero, por otro lado, al castellanizar al indígena, al tratar de occidentalizarlo a través de la educación, se lo empobrece culturalmente.

Así llegamos a los años noventa, cuando se hace una evaluación profunda de la situación de la educación, trabajo que se realiza no desde el Ministerio de Educación, sino desde el Ministerio de Planeamiento. En ese momento, el Ministerio de Educación no tenía la capacidad técnica para asumir un proceso de esta naturaleza. Entonces, dentro del Ministerio de Planeamiento se crea el Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa (ETARE).

Además, el Ministerio de Educación estaba capturado por el magisterio.

Había una fuerte influencia de los sindicatos. El ETARE hizo un diagnóstico educativo y una identificación de las necesidades básicas de

En los años noventa se hace una evaluación profunda de la situación de la educación, desde el Ministerio de Planeamiento. En ese momento, el Ministerio de Educación no tenía la capacidad técnica para asumir un proceso de esa naturaleza.

aprendizaje. Los resultados fueron que la calidad educativa de primaria y secundaria era mala y que los procesos docentes eran sumamente débiles.

Había una fuerte influencia de los sindicatos. El ETARE hizo un diagnóstico educativo y una identificación de las necesidades básicas de aprendizaje en diferentes lugares del país y con distintos actores; se hizo un trabajo con expertos, pero también se recogieron comentarios e ideas de los padres de familias y de los docentes. Los resultados de esta investigación muestran que la cobertura educativa era muy escasa; en primaria se estaba lejos de alcanzar la matrícula completa; en secundaria la situación era aún peor; la calidad educativa de primaria y secundaria era mala, los procesos docentes eran sumamente débiles. Hay que recordar que en ese momento funcionaban las escuelas normales, donde se formaban los docentes. En el área rural eran muy pocos los que terminaban la secundaria; no existía educación en lenguas originarias, ni había una perspectiva intercultural que reconociera la realidad diversa del país.

En términos institucionales existía una situación caótica porque operaban dos sistemas diferenciados, el urbano y el rural, sin coordinación entre sí. Había una fuerte debilidad institucional a nivel central del Ministerio de Educación. No existía un sistema educativo propiamente, un sistema de planificación educativa. La planilla de haberes estaba en manos del Ministerio de Planificación, no del de Educación; es decir, había una dispersión total. Lo que había era una suerte de compartimientos estanco entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Planeamiento y el Ministerio de Hacienda. La capacidad de sistematización de los procesos de seguimiento era muy baja. Identificados todos estos problemas, se hizo el diseño de la Reforma Educativa y se promulgó la Ley el año 1994. Un hito importante es la firma de un convenio entre los distintos partidos que en ese entonces tenían representación parlamentaria para que la Reforma Educativa sea considerada como una política de Estado, más allá de las gestiones gubernamentales.

¿Esto es en 1992?

Sí, y fue muy importante porque aseguró que en las distintas gestiones de gobierno que se sucedieron a la firma de este convenio se mantuviera la Reforma Educativa, que tuviera continuidad, a diferencia de otras políticas de gobierno. Eso aseguró cierta continuidad de las líneas políticas que se habían establecido, al menos hasta el 2003, desarrollando el proceso y obteniendo resultados importantes. Aseguró también cierta estabilidad funcionaria, que permitió contar con personal técnico.

¿Qué se plantea en la Reforma Educativa?

La Reforma Educativa se plantea dos etapas de diez años cada una. La primera etapa estuvo enfocada a la transformación del nivel inicial y primario. La segunda etapa se planteaba la transformación de la educación secundaria.

En el área rural, eran muy pocos los que terminaban la secundaria; no existía educación en lenguas originarias, ni había una perspectiva intercultural que reconociera la realidad diversa del país.

La Reforma Educativa se plantea dos etapas de diez años cada una. La primera etapa estuvo enfocada a la transformación del nivel inicial y primario. La segunda etapa se planteaba la transformación de la educación secundaria.

Plantea, además, la permanencia en la escuela, especialmente de las niñas del área rural, el mejoramiento y la cualificación de los sistemas de formación docente y el logro de una mejor eficiencia general del sistema educativo.

Además de la ley, ¿había un plan previo escrito?

El Programa de Reforma Educativa es el que se aplica en la Ley, es la estrategia de desarrollo de las acciones, que se empiezan a desarrollar el año 1995. Este programa planteaba la transformación curricular de los niveles inicial y primario; la ampliación de la cobertura de primaria; el mejoramiento del acceso y permanencia en la escuela, especialmente de las niñas del área rural; el mejoramiento y la cualificación de los sistemas de formación docente y el logro de una mejor eficiencia general del sistema educativo. Entre 1995 y 2003, que es el período de nueve años de aplicación del Programa de Reforma Educativa, se avanza significativamente en varios campos, aunque es evidente que hay aspectos que permanecen muy deficitarios, en los que hay muchos problemas, ausencias y dificultades.

Antes de entrar a analizar algunos datos sobre cómo ha ido la reforma, es importante preguntar si como ley era realista o si era muy idealista. ¿Era suficiente o era demasiado lo que pedía la ley?

Desde mi punto de vista, y considerando la situación educativa del país en 1992, la ley tenía aciertos. Un ejemplo que muestra que se hizo una buena lectura de la realidad es el tema de la educación intercultural bilingüe (EIB). Este es un elemento innovador, y no sólo para el país, sino también en el ámbito internacional. Con la EIB Bolivia se pone a la vanguardia con relación a otros países y ése es un tema que hay que resaltar. Si vamos a hablar de méritos, hay que mencionar el Congreso Nacional de Educación de 1992, que tuvo un espectro de participación diverso y amplio, congregó alrededor de 700 delegados. Se establecieron distintos acuerdos importantes, muchos de los cuales fueron retomados por la Ley de Reforma Educativa. Hay que reconocer que en este congreso se planteó la EIB, la transformación curricular para mejorar la calidad de la educación y otros temas fundamentales. Otro de los temas relevantes es la Participación Popular, hasta entonces el monopolio de la educación había estado en manos de los docentes. Los padres de familia, las autoridades locales y comunales no tenían injerencia en los procesos educativos. El padre de familia aportaba construyendo la escuelita, pero no tenía ningún otro tipo de participación en la gestión educativa. La Reforma Educativa amplió la participación social, lo que se enriqueció posteriormente con las responsabilidades que asumieron los municipios.

La Ley de Reforma Educativa tenía aciertos. Por ejemplo, la educación intercultural bilingüe, que es un elemento innovador y no sólo para el país, sino también en el ámbito internacional.

¿Qué habrías añadido esa ley, así, en abstracto?

Yo creo que la ley era bastante adecuada para el momento. Desde mi punto de vista, el problema estuvo en el programa, en su diseño y, sobre todo, en el proceso de aplicación.

¿Qué pasa con el diseño?

El Programa de Reforma Educativa priorizó la primaria. Esto es parte de un fenómeno general en toda América Latina: la educación primaria fue priorizada como una manera de erradicar el analfabetismo absoluto y funcional, a través de la ampliación de la cobertura y del mejoramiento de la calidad de la educación primaria y evitando la deserción. Esto no deja de ser correcto, el nivel educativo primario es el que concentra la mayor población estudiantil y es el que constituye la base de todo el sistema educativo; si falla la primaria ¿qué se puede esperar más adelante? Pero si tú priorizas la educación primaria y quieres lograr resultados efectivos, tienes que establecer una gradualidad muy precisa en el proceso de transformación, que asegure, por ejemplo, que antes de que los alumnos pasen del primer al segundo ciclo de primaria, se haya cumplido la transformación del segundo ciclo; lo mismo para el paso del segundo al tercer ciclo, y así sucesivamente. No puede ser que un alumno que hizo una primaria bajo un nuevo enfoque llegue a una secundaria en la que no se hizo mejora alguna; porque si no, es un proceso interrumpido y abortado. Y esto es lo que ocurrió.

En todo caso, quiero ir punto por punto. Uno de los puntos centrales de la ley era la formación de los maestros ¿Se logró mejorar esta formación con la Reforma Educativa?

Como dices, uno de los puntos centrales es la formación de los maestros. Yo tengo una visión crítica hacia el programa de Reforma Educativa en este aspecto. El programa optó por dos vías. Primero, mejorar la formación docente, y para ello se enfocó en cualificar las escuelas normales, que se transformaron en institutos normales superiores. ¿Qué quiere decir esto? Los procesos de formación docente eran muy deficientes, no estaban actualizados, no eran pertinentes a la realidad del país. Para mejorar estos procesos se convocó la participación de universidades, fueron ocho las universidades, públicas y privadas, que administraron diez institutos normales superiores, lo que permitió que sean profesores universitarios, además de normalistas, los que formaran a los docentes. Esto, por supuesto, supuso una cualificación de los procesos de formación.

La otra vía era la capacitación de los docentes en el ejercicio mismo de sus funciones; porque hay que pensar que los docentes que estaban estudiando en las normales iban a trabajar en el futuro, pero quienes iban a realizar la transformación en el aula eran los docentes que estaban en ejercicio en ese momento. ¿Qué se hizo para capacitarlos? Se optó por la asesoría pedagógica. Se formaron 1.587 asesores pedagógicos para que trabajen en los núcleos educativos. Los núcleos están conformados por una escuela central y alrededor de seis escuelas seccionales. Los asesores pedagógicos tenían que prestar asesoramiento a los profesores del núcleo. Desde mi punto de vista, esto plantea un serio problema porque esos asesores pedagógicos eran docentes que no tenían una formación suficientemente

Para la capacitación de los docentes en el ejercicio mismo de sus funciones se optó por la asesoría pedagógica. Se formaron 1.587 asesores pedagógicos para que trabajen en los núcleos educativos. Pero los asesores pedagógicos eran docentes sin una formación lo suficientemente sólida como para un manejo adecuado del nuevo currículo. Este fue un gran problema.

La Reforma Educativa amplió la participación social, lo que se enriqueció posteriormente con las responsabilidades que asumieron los municipios.

La Reforma Educativa optó, como modelo pedagógico, por el constructivismo, lo que significa un avance respecto al anterior modelo, que estaba centrado en el docente como detentador del saber. Ahora el alumno es el que desarrolla los procesos de aprendizaje.

sólida que les diera un manejo adecuado de nuevos enfoques, del nuevo currículum, etc.

¿Quién los asesoró?

El Ministerio. Por otro lado, estos asesores pedagógicos trabajaban en núcleos que a veces tenían escuelas seccionales muy dispersas. Esto implicaba que ir de una escuela a otra demandaba viajar varios días, a veces por río, sobre todo las dificultades se planteaba en tierras bajas. Además, no había presupuesto para ello. Realmente, existían muchas dificultades para que los asesores pudieran cumplir su trabajo adecuadamente.

La estrategia de la asesoría pedagógica implicó, en muchos casos, desechar las fortalezas que tenían los docentes porque, pese a su deficiente formación, éstos tenían años de trabajo de aula; tenían experiencia acumulada y ciertas destrezas, que no fueron valoradas, lo que generó mucha resistencia por parte de los maestros. Pero, ¿cuál es el tema de fondo? La asesoría pedagógica se centraba en la idea de que el asesor enseña a los docentes a aplicar el nuevo currículum diseñado por la Reforma Educativa. ¿Qué implica esto? Una concepción del docente como operador del currículum, y el docente no puede ser un mero operador del currículum, un docente tiene que tener capacidad creativa, capacidad de innovación, no puede reducirse a cumplir lo que el currículum le dice. Si se reduce a lo establecido en el currículum, se reduce su creatividad y su papel transformador. Por ello, plantear el currículum como horizonte de conocimientos del maestro es determinar que su nivel de conocimientos sea muy elemental.

La Reforma Educativa optó por el constructivismo como modelo pedagógico, lo cual significa un avance respecto al anterior modelo. Los procesos anteriores de aprendizaje estaban centrados en el docente, como detentador del saber. Eso se modifica en el sentido de que se plantea que el alumno es el que desarrolla los procesos de aprendizaje, el alumno es el centro, con la guía y el apoyo del docente. Desde mi percepción, se exageró un poco en la comprensión del constructivismo y en su aplicación, porque los lineamientos curriculares que se daba a los docentes eran tan escuetos, tan mínimos, que creo que eran absolutamente insuficientes para que pudieran desarrollar a cabalidad su papel de guía. Y el apoyo de los asesores pedagógicos, que eran los únicos que “capacitaban” a los maestros para la aplicación del nuevo currículum, no era suficiente ni siempre de la mejor calidad.

El docente, creo yo, debe tener un sólido conocimiento de las disciplinas y de la pedagogía para poder constituirse verdaderamente en una guía, y eso no se dio ni se da en la realidad. Tan sólo la asesoría por un asesor pedagógico, que es un profesor con las mismas limitaciones y problemas de formación que el otro profesor, sólo que con una pequeña

La Reforma Educativa priorizó la transformación de la educación primaria y también priorizó la transformación curricular sobre otras tareas a cumplir. Pero creo que se debió dar más importancia a los procesos de formación docente y, como un paso siguiente, sobre esa base, la transformación curricular.

capacitación adicional, no es suficiente. Así, pues, el eslabón más débil de la Reforma Educativa es la formación docente.

En ese sentido, con profesores mediocrementemente formados, ¿qué importancia pudo adquirir el nuevo currículo, que también era uno de los objetivos de la Reforma Educativa?

Precisamente otro aspecto débil es el de la transformación curricular. La Reforma Educativa, así como priorizó la transformación de la educación primaria, también priorizó la transformación curricular sobre otras tareas a cumplir. Desde mi punto de vista, ese fue un error porque podemos tener un currículo bien diseñado, pero si el docente no tiene las capacidades ni la formación adecuada, resulta inútil. Entonces, creo que se debió dar más importancia a los procesos de formación docente y, como un paso siguiente, sobre esa base, la transformación curricular.

No es que el nuevo currículo sea un currículo malo. Por el contrario, es un currículo mucho mejor que el anterior, más pertinente y actualizado. Se define a partir de competencias, deja de lado esa enseñanza memorística, busca que el alumno avance de acuerdo a horizontes de aprendizaje. Pero el problema radica en su aplicación.

Pero si la fortaleza estaba básicamente en formar recursos humanos, me parece que se cometió un error de inicio pues considero poco realista —y hasta masoquista— capacitar a cien mil docentes ¡Es un ejército!

Sí, es un desafío enorme. Por eso creo que el énfasis tiene que estar en la formación de docentes. La Reforma Educativa también se vio muy violentada por decisiones políticas, es decir, hubo muchas decisiones que eran políticas, no técnicas, y que causaron problemas. Por ejemplo, al principio se determinó qué escuelas normales se transformarían en institutos normales superiores. De acuerdo a la evaluación que se hizo se seleccionó a las que reunían los indicadores educativos y de eficiencia institucional más altos, las mejores escuelas normales ingresaron al proceso de transformación. La idea era que el resto, poco a poco, irían accediendo a ese mismo carácter. Pero, luego, por razones políticas, los distintos ministros fueron cediendo a las demandas e incorporando a otras escuelas normales, aunque no reunieran los requisitos básicos. Hoy tenemos 18 institutos normales superiores en el país.

Pero, ¿son mejores que las escuelas normales?

De todas maneras son mejores, aunque existen diferencias entre esos 18 y, en general, aún tienen muchísimo trabajo por hacer para consolidarse.

¿Siguen siendo administrados por las universidades?

Para mejorar la formación docente, se buscó cualificar a las escuelas normales, que se transformarían en institutos normales superiores. De acuerdo a la evaluación que se hizo, se seleccionó a las mejores escuelas normales que ingresaron al proceso de transformación.

Se evaluó el desempeño de las universidades para ver si éstas continuaban administrando los INS. En caso de que el desempeño no fuera adecuado, el INS pasaría a ser administrado nuevamente por el Ministerio de Educación.

La gestión anterior de gobierno tomó la decisión de que todos los institutos normales superiores vuelvan a la administración del Ministerio de Educación.

El Congreso Educativo de 1992 orientó los procesos educativos hacia valores. A partir de ahí, lo que hace el Programa de Reforma Educativa es establecer cuatro “temas transversales”, que son: educación para la democracia, equidad de género, salud y sexualidad y medio ambiente.

Estos cuatro temas no son áreas curriculares, no tienen carga horaria, ni un maestro específico asignado; atraviesan el nuevo currículo, se trabajan transversalmente en las distintas áreas curriculares.

No todos. La administración de los INS por universidades fue evaluada en su desempeño, y de acuerdo a los resultados se optó por dar continuidad a este trabajo o cancelarlo. Por ejemplo, la Universidad San Francisco de Asís estaba administrando el INS de Warisata, pero la evaluación no mostró que hubiera un buen desempeño, por lo que este INS pasó a ser administrado nuevamente por el Ministerio de Educación. Lo mismo ocurrió con la Universidad Técnica del Beni, que administraba el INS Clara Parada de Pinto en Trinidad. Las otras universidades que mostraron buen desempeño en su gestión continuaron administrando los INS hasta el 2005. La gestión anterior de gobierno tomó la decisión, creo yo equivocada, de que todos los institutos normales superiores vuelvan a la administración del Ministerio de Educación. Pero quisiera aclarar un punto: cuando fui Ministra de Educación planteamos que lo importante no era la administración por las universidades, sino la asistencia académica que éstas brindaran. La administración podía muy bien estar en manos del Ministerio, siempre y cuando existiera un apoyo académico de las universidades que asegurara mejorar los procesos de formación. Por supuesto reconociendo, en algunos casos, que las universidades han mejorado los procesos de administración de algunos INS.

¿Quisieras añadir algo más sobre el tema curricular?

Sí. Otro tema que creo es importante y que tiene un antecedente en el congreso educativo de 1992, es la orientación de los procesos educativos hacia valores, como la solidaridad, la honestidad, etc. A partir de ahí, lo que hace el Programa de Reforma Educativa es establecer cuatro grandes temas, llamados “temas transversales”, que son: educación para la democracia, equidad de género, salud y sexualidad y medio ambiente. Estos cuatro temas no son áreas curriculares, no tienen carga horaria, ni un maestro específico asignado, atraviesan el nuevo currículo, se trabajan transversalmente en las distintas áreas curriculares. Constituye un avance el que la escuela reconozca el “currículo oculto”, aquellos temas de la vida cotidiana que son fundamentales, pero que no estaban insertos en la práctica educativa.

¿En qué medida la implementación del currículo ha producido cambios entre los maestros y los alumnos?

Yo creo que hay cambios sustanciales. Por ejemplo, en la autoestima colectiva, lo que tiene mucho que ver con el desarrollo de la educación intercultural bilingüe. La EIB se ha incorporado en algunos institutos normales superiores: de los 18 INS existentes, actualmente nueve trabajan con la modalidad bilingüe: aymara, quechua, guaraní y otras lenguas. Y en las escuelas de primaria se ha avanzado también: de las casi 15 mil unidades educativas de primaria del país, tres mil están trabajando con esta modalidad.

¿Cuántos estudiantes hay?

Hay alrededor de 2,9 millones de estudiantes en todo el Sistema Educativo Nacional y 120 mil entre docentes y administrativos. Retomando el tema, al estudiar en su lengua los estudiantes mejoran su autoestima; son menos los problemas de identidad y, sobre todo, están aprendiendo, porque los procesos educativos desarrollados exclusivamente en castellano representaban una enorme barrera para muchos niños e impedían o dificultaban su aprendizaje.

Existen otros avances: antes de la aplicación de la Reforma Educativa se aprendía a leer por letras y sílabas. Los estudios pedagógicos muestran que éste no es un método adecuado, que es mejor aprender a leer intentando comprender palabras enteras, oraciones. Actualmente éste es el método de lectoescritura, y ha mostrado buenos resultados, aunque los niños tardan más que antes en aprender a leer (por eso los padres se han quejado mucho). Antes los niños aprendían a descifrar las letras, las sílabas, pero no entendían lo que leían. El proceso es ahora más lento, pero el nivel de comprensión de lectura es mucho mayor y esto obviamente incide en todos los procesos de aprendizaje.

En esto de la educación intercultural leía en un texto del PIEB que aunque es cierto que se autoperceben mejor, existe un grado de frustración porque no hay un lugar donde apliques lo aprendido en tu lengua de origen, pues finalmente todo es en castellano.

Esto ocurre porque el castellano es en realidad la única lengua oficial en el país, las indígenas siguen siendo lenguas de segunda categoría, por eso el indígena requiere el castellano para interrelacionarse, para realizar cualquier trámite, cualquier gestión pública, por eso la castellanización es un vehículo de ascenso social. Para superar esta situación debe desarrollarse la educación bilingüe de doble vía: el aprendizaje de la lengua nativa de la región como segunda lengua en las áreas urbanas, pero el tema no es sencillo, faltan profesores, materiales educativos, etc.

La EIB, tal como se la ha aplicado, tiene varios problemas: no todas las escuelas que están en zonas donde hay población que habla una lengua originaria trabajan con la modalidad bilingüe, existen pocos materiales para el aprendizaje del castellano como segunda lengua, la interculturalidad se ha desarrollado muy poco. Pese a ello, se ha avanzado bastante.

¿Cuál es el paso siguiente?

Desde mi punto de vista, avanzar más en el proceso de educación intercultural e iniciar la aplicación de la educación intercultural bilingüe en la secundaria. ¿Cómo vamos a trabajar las lenguas originarias en el nivel secundario? Claro que no lo podríamos hacer de la misma manera que en la primaria, no sería posible llevar filosofía o álgebra en guaraní,

La EIB se ha incorporado en nueve de los 18 institutos normales superiores, que trabajan con la modalidad bilingüe: aymara, quechua, guaraní y otras lenguas. Y 3.000 de las 15.000 escuelas de primaria están trabajando con esta modalidad.

Al estudiar en su lengua los estudiantes mejoran su autoestima y además aprenden, porque los procesos educativos desarrollados exclusivamente en castellano representaban una enorme barrera para muchos niños e impedían o dificultaban su aprendizaje.

El castellano es la única lengua oficial en el país; las indígenas siguen siendo lenguas de segunda categoría, por eso el indígena requiere el castellano para interrelacionarse. La castellanización es un vehículo de ascenso social.

porque las lenguas originarias no han tenido un grado de desarrollo que haga posible esto, debido a su condición de lenguas subordinadas. Por lo tanto, nosotros planteábamos que en secundaria exista un área curricular que reúna el aprendizaje de la lengua y la cultura de la región: lengua y cultura aymara, lengua y cultura guaraní, etc., que permita a los jóvenes de secundaria continuar con el aprendizaje de su idioma originario y de los elementos de su cultura. Esto contribuiría al propio desarrollo de las lenguas originarias, así sería posible que en el futuro se dé educación secundaria y universitaria, en estas lenguas, además de en castellano.

Cuando hablas de lo intercultural ¿a qué te refieres? ¿Que había que salir del colegio urbano hablando aymara?

No. Eso es el bilingüismo de doble vía. No sé como vaya a ser esto con el nuevo gobierno, pero nosotros planteábamos la necesidad de bilingüismo de doble vía y trabajar también las lenguas originarias en el nivel secundario, todo ello con un enfoque intercultural, en todo el sistema educativo, desde la primaria hasta la universidad. Porque esto significaría que nos reconocemos como una sociedad diversa en la que existen identidades diversas, con visiones de mundo distintas, con las que convivamos más allá de la simple tolerancia, llegando al diálogo, a la interacción, a la incorporación de elementos de diferentes culturas en la propia, sin dejar de ser lo que se es.

Claro, no es sólo el bilingüismo, donde el niño de clase alta pueda entender una lengua más, sino que lo que importa rescatar es el trasfondo cultural que se intercambia.

Así es.

Y ya que hablamos del énfasis en la interculturalidad, ¿qué rol juegan los consejos educativos? ¿Han tenido importancia?

Mucha importancia, y esto tiene relación con la participación social a partir de la Reforma Educativa. Como señalaba al inicio, antes de la Reforma Educativa la participación social en educación era nula. A partir de la Reforma Educativa se desarrolla la participación de la sociedad en la tarea educativa, se crean las juntas escolares. Hasta el año 2003 existían unas 390.000 juntas escolares en el país, lo que significa un movimiento enorme de padres de familia participando, no sólo como control social —lo que siempre ha sido mal visto por los maestros—, sino aportando a los procesos educativos. Tampoco se puede negar que han existido abusos de parte de padres de familia, en parte por la falta de una adecuada reglamentación de las Juntas. Es una tarea pendiente. Se han conformado también juntas de núcleo y juntas de distrito, hay 127 distritos educativos en el país, y los consejos educativos de pueblos originarios, que han funcionado aportando fundamentalmente al desarrollo de la educación intercultural bilingüe.

Para superar esta situación debe desarrollarse la educación bilingüe de doble vía: el aprendizaje de la lengua nativa de la región como segunda lengua en las áreas urbanas, pero el tema no es sencillo, faltan profesores, materiales educativos, etc.

Entonces ¿es parte de todo un montaje participativo?

Sí, son cuatro consejos educativos de pueblos originarios: el Consejo Aymara, el Consejo Quechua, el Consejo Guaraní y el Consejo Amazónico Multiétnico (CEAM). En 2004 aumentó el número de estos consejos, el CEAM incluía a varios pueblos y algunos de éstos demandaron que se les reconociera consejos propios. Lo que nunca se llegó a conformar fue el Consejo Nacional de Educación (CONED), y éste es otro aspecto en el que puede criticarse el proceso de la Reforma Educativa. Las distintas administraciones ministeriales tuvieron siempre temor de abrir del todo el Programa de Reforma Educativa a la sociedad. De acuerdo con la Ley de Reforma Educativa, el CONED tenía como funciones la definición de políticas educativas, la supervisión y evaluación de estrategias educativas y la convocatoria al Congreso Nacional de Educación. Pero como no se constituyó el Consejo, nunca se convocó al congreso, lo que hubiera permitido que la sociedad evalúe el Programa de Reforma Educativa. Hubo temor porque la Ley de Reforma Educativa fue catalogada como una de las “leyes malditas”. Esto dio lugar a críticas de los sectores sindicales del magisterio, que veían esta ley como parte de las reformas neoliberales, como una imposición del Banco Mundial, etc., y la falta de apertura a la sociedad reforzó esas críticas. Creo que en gran medida fueron críticas injustas, pero en algunos aspectos coincidí con ellas. De todas maneras es necesario hacer un análisis ecuánime, que permita rescatar las fortalezas de ese proceso e identificar los problemas.

¿El magisterio reclamó porque no se conformó este Consejo?

Sí, durante nueve años el Ministerio de Educación se negó a conformar el Consejo Nacional, lo cual es un error porque no se puede plantear el desarrollo de una reforma educativa al margen de la sociedad. La Ley de Reforma Educativa define la existencia de nueve Consejos Departamentales y de un Consejo Nacional, pero esto no se cumplió. Durante mi gestión ministerial establecimos el Consejo Nacional de Educación con una participación mucho más amplia que la que determina la ley, incluyendo a la COB, a los sindicatos docentes, la CSUTCB, CONAMAQ, los colonizadores, las iglesias, las universidades, las ONG, los colegios particulares, los empresarios privados, e incluso la policía. Nosotros veíamos el proceso del Congreso Nacional de Educación como una pequeña Constituyente. ¿Cuáles eran las tareas del Consejo Nacional de Educación? Formular políticas, darles seguimiento y evaluarlas. Nosotros planteamos una evaluación de la Reforma Educativa y una nueva estrategia para los próximos diez años: de 2005 al 2015. Establecimos también los nueve Consejos Departamentales con la misma pluralidad y amplitud de participación que en el nivel nacional, y desarrollamos el proceso del congreso. Mientras yo estuve en funciones, la directiva del Consejo se reunía semanalmente, y hubo tres asambleas generales. Se realizaron doce

Hay que iniciar la aplicación de la educación intercultural bilingüe en secundaria. Planteábamos que en secundaria exista un área curricular que reúna el aprendizaje de la lengua y la cultura de la región.

Con el desarrollo de las lenguas originarias sería posible que en el futuro se dé educación secundaria y universitaria en esas lenguas, además de en castellano.

Hasta el año 2003 existían unas 390.000 juntas escolares en el país, lo que significa un movimiento enorme de padres de familia participando.

Se han conformado también juntas de núcleo, juntas de distrito, y los consejos educativos de pueblos originarios, que han funcionado aportando fundamentalmente al desarrollo de la educación intercultural bilingüe.

Son cuatro los consejos educativos de pueblos originarios: Consejo Aymara, Consejo Quechua, Consejo Guaraní y el Consejo Amazónico Multiétnico (CEAM). El Consejo Nacional de Educación (CONED) nunca se llegó a conformar.

talleres nacionales, ocho talleres departamentales y ocho congresos departamentales. Sólo quedó pendiente el Congreso Departamental de La Paz y el evento final del Congreso Nacional de Educación. ¿Por qué no se realizaron los eventos en La Paz? Simplemente por el boicot del sindicato de maestros urbanos.

Qué lamentable. En todo caso, es fundamental preguntarte acerca de la educación secundaria, la técnica e incluso la alternativa, que no estaban contempladas en el diseño de la Reforma Educativa...

Exactamente, es necesario analizar la situación de la educación secundaria y, con esto, la situación de los jóvenes en el país. Existe una tasa de deserción del 50 por ciento en la secundaria. ¿Qué hacen esos jóvenes que abandonan la secundaria? No tienen una formación adecuada y no tienen capacidad de insertarse en el mundo del trabajo. Para resolver estos problemas es necesario transformar la educación secundaria, ampliar la oferta, mejorar la calidad y pertinencia y diseñar un currículo no sólo en las áreas humanísticas, sino también en las técnicas. Por otro lado, hay necesidad de desarrollar todo el sistema de formación técnica. Actualmente existen 48 institutos técnicos superiores que dependen del Ministerio de Educación y cientos de institutos privados. Pero son institutos que forman contadores, peluqueros, etc., es decir, una diversidad de oficios que no van de la mano con la demanda del mercado de trabajo, ni con las vocaciones productivas de las regiones. Hay una desarticulación total entre el tipo de recursos humanos que forma el sistema educativo y las necesidades reales del país. Por eso existe la necesidad de transformar el conjunto del sistema educativo.

Otro tema central es la educación alternativa: alrededor del 50 por ciento de la población que no ingresa al sistema escolar o que lo abandona tiene que entrar al programa de educación de adultos, al sistema de educación alternativa. Entonces es necesario hacer una articulación entre el sistema formal y el alternativo.

¿Incluyendo a las universidades?

Sí, es necesario articular todo el Sistema Educativo Nacional. Como parte del proceso del Congreso Nacional de Educación, se realizó un taller en Santa Cruz sobre educación universitaria y, según dijo un representante de la universidad, ésta fue la primera vez que la universidad se sentaba con otros actores sociales a discutir los temas universitarios. Esto muestra cómo, en la realidad, las cosas han funcionado como compartimentos estancos. No puede ser que la universidad o cualquier otro nivel o ámbito educativo funcione como un gueto.

Dices, entre otras cosas, que también hay que modificar la educación en el sentido técnico, viendo las particularidades de cada municipio y región.

Entonces, ¿cómo va a modificar todo este escenario de autonomías esta primera fase de la educación? ¿Qué ha implicado esta Reforma Educativa a nivel de descentralización?

Primero hay que hablar de lo que se hizo en la Reforma Educativa respecto al desarrollo institucional. Primero, establecer el Sistema Educativo Nacional, que antes no existía (unificación de la educación rural con la urbana); segundo, retomar la nuclearización (escuelas organizadas como núcleos en las áreas rurales y como redes a nivel urbano); tercero, se crearon las direcciones distritales de educación, lo que ha implicado avances en la descentralización ya que a través de los distritos educativos se hace gestión; cuarto, se creó el Sistema de Información Educativa (datos sobre los distintos temas educativos); quinto, se estableció un sistema de planificación (con planes estratégicos, POAS); sexto, se estableció la medición de la calidad de la educación. Estos son avances importantes en cuanto a la gestión institucional de la educación.

El SIMECAL.

Exacto. El SIMECAL fue cerrado porque tenía una serie de problemas de funcionamiento y era necesario reestructurarlo. Se hizo un diagnóstico de su funcionamiento y se analizaron propuestas para su reestructuración; el proceso no alcanzó a concluir en mi gestión.

¿Qué ha hecho el SIMECAL?

En 1997 se estableció una línea de base para la educación primaria, se tomaron pruebas a los estudiantes para evaluar la calidad de los procesos de aprendizaje en los últimos cursos de primaria y secundaria, pero no hubo continuidad en la evaluación.

¿No se hizo entonces una evaluación de la educación misma?

No se hizo una evaluación global. Además, el SIMECAL fue puesto en tela de juicio por su dependencia directa del Ministerio de Educación, lo que hacía dudar de los resultados de las evaluaciones que realizaba. Es parte de la pérdida de credibilidad de las instituciones en el país. Nosotros planteamos establecer un directorio del SIMECAL con la participación del CONED, para asegurar transparencia y credibilidad.

Volvamos al tema de la descentralización. ¿Qué más puedes comentarnos?

Se estableció el Registro Docente Administrativo (RDA), que es un registro sobre todo del personal del sistema educativo; se estableció la planilla de haberes a cargo del Ministerio de Educación y se lo descentralizó a nivel de las Direcciones Distritales. El RDA también hace el registro a nivel de distritos.

De acuerdo con la Ley de Reforma Educativa, el CONED tenía como funciones la definición de políticas educativas, la supervisión y evaluación de estrategias educativas y la convocatoria al Congreso Nacional de Educación.

Sin el CONED, nunca se convocó al Congreso, que hubiera permitido que la sociedad evaluara el Programa de Reforma Educativa. Hubo temor porque la Reforma Educativa fue catalogada como una de las “leyes malditas”.

La Ley de Reforma Educativa define la existencia de nueve Consejos Departamentales y de un Consejo Nacional, pero esto no se cumplió. En mi gestión ministerial establecimos el Consejo Nacional de Educación, con una participación muy amplia.

Nosotros veíamos el proceso del Congreso Nacional de Educación como una pequeña Constituyente. Sus tareas eran formular políticas, darles seguimiento y evaluarlas. Planteamos una evaluación de la Reforma Educativa y una nueva estrategia para los próximos diez años: de 2005 a 2015.

Se desarrollan proyectos educativos municipales. Tienes los proyectos educativos de núcleo (PEN), que se desarrollan con la participación de padres de familia y de las autoridades comunales, y se enfocan tanto al mejoramiento y desarrollo de infraestructura y equipamiento escolar, como al mejoramiento de los procesos pedagógicos. Pero, en la realidad, se ha enfatizado el componente de infraestructura, y esto es lógico en la situación de pobreza del país. Los padres de familia, las autoridades comunales, se fijan más en que no hay baño, en que se está cayendo el techo o en que hay goteras, y no suelen dar la misma importancia a los problemas de aprendizaje de matemática o de otra área o tema. Desde que la Ley de Participación Popular transfiere las responsabilidades de infraestructura y equipamiento a los municipios, éstas dejan de ser responsabilidades del Ministerio de Educación, pero por la gran demanda y las necesidades de la población, el Ministerio de Educación aún sigue participando en el desarrollo de infraestructura y en el equipamiento de las escuelas. El cuello de botella en estos procesos ha sido la rendición de cuentas de parte de los municipios. Algunos municipios tienen cuentas congeladas, lo que ha retrasado la realización de las obras.

Esto tiene que ver con el PROME. ¿Este proyecto se ha dedicado más a la inversión de la educación?

Sí, por supuesto.

¿Cuántos PROME se han desarrollado?, ¿Se lo ha hecho en todos los municipios?

No en todos. Han existido problemas de planificación y, muchas veces no se lo hizo por injerencia política. En algunos casos se desarrollaron proyectos superpuestos; por ejemplo, por presiones políticas se ejecutó un Proyecto Educativo Indígena en zonas donde también se había desarrollado un Proyecto Educativo de Núcleo, dejando de lado otras zonas donde no se ejecutó ningún tipo de proyecto educativo.

Ya en el plano departamental, ¿cómo han funcionado los SEDUCA?

Ese es otro problema. Los SEDUCA tienen doble dependencia, dependen de las prefecturas y también del Ministerio de Educación. Esto hace que la coordinación entre el nivel central y el departamental sea muy difícil. Hay ocasiones que los SEDUCA reivindican su dependencia de las prefecturas y en otras, la del Ministerio de Educación.

Pero ¿quién los contrata?

La prefectura. Para ilustrar el problema sirve un ejemplo: si un funcionario de una Dirección Distrital comete una irregularidad, el reclamo llega al Ministerio. Como la Dirección Distrital depende de SEDUCA, el

Es necesario transformar la educación secundaria, ampliar la oferta, mejorar la calidad y pertinencia y diseñar un currículo no sólo en las áreas humanísticas, sino también en las técnicas. Es necesario desarrollar una formación técnica.

Ministerio solicita un informe, si el SEDUCA no inició el proceso correspondiente, como debería, se hacen todos los reclamos, pero hasta ahí llega el Ministerio, porque es la prefectura la instancia que tiene atribuciones para fiscalizar el funcionamiento del SEDUCA.

Entonces, llegando a lo de las autonomías ¿qué papel juegan con la Reforma Educativa?

Hay que ver qué ocurre con la Asamblea Constituyente y qué pasa con el Congreso Nacional de Educación. El Ministro Patzi ha declarado que se va a realizar el congreso. Sólo espero que no haya desequilibrios entre los sectores. Se necesita llegar a consensos, pero con participación plural, de todos los sectores. Espero que este congreso se realice y que de ahí salgan decisiones en relación con la descentralización.

Cuando estuve en el Ministerio, recibí una solicitud expresa de la Prefectura de Santa Cruz y de los Consejeros Departamentales para que la educación se descentralice en ciertas funciones: la malla curricular, el manejo de la planilla, los procesos de formación docente, esos son los aspectos en los que demandaban descentralización. En ese momento no se podía tomar ninguna decisión porque habíamos planteado que el Congreso Nacional de Educación tenía que analizar y definir esos temas. Por lo tanto, yo no tomé ninguna decisión. Hay que considerar que no sólo existen demandas regionales para asumir temas educativos, sino que también hay demandas étnicas. El Bloque Indígena, que se creó en el proceso del Congreso Nacional de Educación, tenía una propuesta de administración del sistema educativo a nivel de regiones, pero no sólo con participación del SEDUCA, sino también de instancias étnico-culturales.

¿Un SEDUCA indígena?

No. No podría haber dos SEDUCAS; se planteaba una complementación de ambas instancias. Es necesario analizar este tema en el Congreso Nacional de Educación y también en la Asamblea Constituyente porque es fundamental para el país: ¿qué se descentraliza?, ¿cómo? Posiblemente se dé una reestructuración del SEDUCA, ampliando sus facultades porque no es necesario que todos los aspectos educativos estén centralizados en el Ministerio de Educación, pero teniendo mucho cuidado de que el Ministerio no pierda la posibilidad de asegurar que la educación sea un factor de cohesión, de unidad entre los bolivianos.

¿Qué cosas están centralizadas?

Está centralizada la malla curricular...

Hoy no puedes hacer currículos variables, la ley no lo permite. ¿No necesitarías autonomías para eso?

La educación alternativa es otro tema central, pues alrededor del 50 por ciento de la población que no ingresa al sistema escolar tiene que entrar al programa de educación de adultos, al sistema de educación alternativa. Entonces es necesario hacer una articulación entre el sistema formal y el alternativo.

El SIMECAL estableció una línea para la educación primaria, se tomaron pruebas a los estudiantes para evaluar la calidad de los procesos de aprendizaje en los últimos cursos de primaria y secundaria, pero no hubo continuidad en la evaluación.

La Reforma Educativa, con relación al desarrollo institucional, estableció el Sistema Educativo Nacional (unificación de la educación rural con la urbana); retomó la nuclearización (escuelas como núcleos en las áreas rurales y como redes a nivel urbano).

Quien asume la responsabilidad del desarrollo curricular, quien aprueba el currículo es el Ministerio de Educación; es la única instancia que tiene la atribución de diseñar currículo. Pero, como dije, Santa Cruz estaba interesado en formular su propio currículo.

Me parece exagerado. Tiene que haber un paraguas nacional.

Tiene que haber un común denominador que nos una como bolivianos.

¿Qué se podría descentralizar o desconcentrar?

Hay un tema que es muy conflictivo y que no puede resolverse sólo desde el nivel central, es el tema de los ítems educativos. De hecho, ya se han dado aportes de parte de las prefecturas. En el año 2004, cuando se negoció con el Ministerio de Hacienda la asignación de recursos para la creación de ítems educativos, después de mucho batallar logramos recursos sólo para crear 2.400 ítems nuevos, lo cual es totalmente insuficiente para las necesidades del país. Para dar un parámetro, tenemos un déficit de cerca de 24 mil ítems, sin considerar el crecimiento vegetativo de cada año. Los ítems que se crean cada año sólo cubren el crecimiento vegetativo y eso, con insuficiencias.

En los hechos, las prefecturas con plata sí hubieran podido...

En 2004 la Prefectura de Tarija aportó recursos para los ítems educativos que requería. Ellos plantearon que teniendo recursos habían determinado invertirlos prioritariamente en educación y salud, lo que me parece correcto. El Estado central no tiene capacidad financiera para resolver el tema del déficit de ítems. Si sólo logra cubrir a medias los requerimientos por crecimiento vegetativo, es impensable que pueda resolver el déficit histórico.

Hoy por hoy, esos ítems ¿pertenecen al Ministerio de Educación?

Los ítems son creados con recursos del TGN, y no es fácil porque el Estado tiene que asegurar su mantenimiento a largo plazo.

¿Cómo va la comparación con escuelas privadas, que no han aplicado la Reforma Educativa? ¿Estamos mejor sin reforma, en términos de impacto?

Eso es algo muy difícil de contestar porque no se ha dado seguimiento a los procesos de transformación en el aula. No tenemos información que permita diferenciar resultados entre una escuela que ha trabajado con la Reforma Educativa y otra que no lo ha hecho.

¿Y en tu experiencia?

Se crearon las Direcciones Distritales de Educación, lo que ha implicado avances en la descentralización, ya que se hace gestión a través de los distritos educativos; se creó también el Sistema de Información Educativa.

Yo diría que sí, pero esto está vinculado con el tema de la capacidad docente. Existen docentes con conciencia y capacidades que se esfuerzan por desarrollar procesos de calidad. Pero no todos tienen estas condiciones, hay docentes que están realmente muy mal formados, o que no tienen vocación para educar. Por otra parte, en algunos casos los docentes han recibido tarde el material de la Reforma Educativa y esto ha dificultado su aplicación, más allá de su voluntad; pero aun así, hay maestros que se han dado modos para avanzar con los procesos planteados por la Reforma Educativa.

Ahora el Ministro habla de descolonizar, alfabetizar y producir. ¿Es un buen paraguas?

El tema de alfabetización es bueno, es una tarea importante para avanzar en términos de equidad, pero depende de cómo se lo enfoque. Si pensamos que como país tenemos muchas limitaciones de recursos financieros, es necesario priorizar a qué se destinan los recursos, porque si se prioriza la alfabetización es evidente que se reducirán los recursos en otras tareas educativas. Tal vez sea más aconsejable dirigir los recursos a alfabetizar y formar a los niños, a través de una primaria de calidad, a formar a los jóvenes en una secundaria de calidad, para que esos niños y jóvenes puedan tener una mejor vida, que destinarlos a alfabetizar a personas muy mayores que ya no harán uso de la lectoescritura porque su vida se desarrolló de otra manera. Esa es la dura realidad cuando se tiene limitaciones financieras.

Descolonizar

Ésta es una tarea importante que se debería desarrollar a través de la construcción de interculturalidad en el conjunto del Sistema Educativo Nacional, incluyendo la educación superior y la universitaria. Para ello se requieren políticas de Estado de largo plazo. De otro modo, sólo tendremos resultados parciales y de limitado alcance que pueden ser revocados fácilmente.

Con la Asamblea Constituyente, ¿se modificará en algo la educación?

Nosotros planteamos que el Congreso Nacional de Educación, justamente, iba a formular una nueva estrategia y política educativa para la década, y que éstas iban a constituirse en insumos sustanciales para la Asamblea Constituyente.

¿Qué cambios esperarías, respecto a la Asamblea Constituyente?

En cuanto a cambios en el régimen cultural de la Constitución, un tema clave es la interculturalidad, el desarrollo de interculturalidad en el

La alfabetización es una tarea importante para avanzar en términos de equidad, pero depende de cómo se la enfoque... Tal vez sea más aconsejable dirigir los recursos a alfabetizar y formar a los niños, a través de una primaria de calidad, y a formar jóvenes en una secundaria de calidad, para que esos niños y jóvenes puedan tener una mejor vida.

La Ley de Participación Popular transfiere las responsabilidades de infraestructura y equipamiento a los municipios, pero por la gran demanda, el Ministerio de Educación aún sigue participando en el desarrollo de infraestructura y en el equipamiento de las escuelas.

Aunque se hace un esfuerzo económico importante, Bolivia es el país de América Latina que menos recursos destina a la educación primaria. Nosotros destinamos 300 dólares al año por alumno de primaria, frente a 1.700 dólares de Chile y 947 dólares en Paraguay.

El Ministro Patzi ha declarado que se va a realizar el Congreso Nacional de Educación. Sólo espero que no haya desequilibrios entre los sectores y que de este Congreso salgan decisiones en relación con la descentralización.

Sistema Educativo Nacional en su conjunto y en los otros ámbitos de la vida nacional.

Por otra parte, deberíamos plantearnos que la educación escolar tenga carácter gratuito y obligatorio, no sólo a nivel primario, como ocurre ahora, sino también en el nivel secundario, así aseguraríamos que toda la población tenga una educación básica. Esto requiere la transformación del nivel secundario y depende de los recursos que el Estado destine a la educación. En el año 2002 los recursos que asignaba el Estado al sector educativo representaban el 19 por ciento del presupuesto nacional y el 6 por ciento del PIB, lo que es bastante significativo; sin embargo, haciendo un desglose del uso de esos recursos vemos que la mayor parte se dirige a pagar salarios de los docentes y a la creación de nuevos ítems. No hay recursos para inversión en proyectos, para materiales, etc.; para eso tenemos que recurrir a la cooperación internacional. De acuerdo con datos oficiales, entre 1995 y 2003 los recursos provenientes del Estado y de la cooperación internacional se distribuyeron de la siguiente manera: 307 millones de dólares (6 por ciento del total) a la aplicación del Programa de Reforma Educativa, 930 millones (24 por ciento del total) al pago a las universidades, y 2.600 millones (68 por ciento del total) al pago de la planilla docente.

Aunque se hace un esfuerzo económico importante, Bolivia es el país de América Latina que menos recursos destina a la educación primaria. Nosotros destinamos 300 dólares al año por alumno de primaria, frente a 1.700 dólares en Chile, y 947 dólares en Paraguay. Es claro que requerimos invertir más en educación. En Bolivia se asignan 1.500 dólares por universitario al año y sólo 300 dólares anuales por niño de primaria, y menos aún: 237 dólares anuales por estudiante de secundaria. Hay que tomar en cuenta que esta situación no beneficia a los sectores más pobres de la población, es la paradoja de que el Estado realice grandes esfuerzos económicos que no benefician a quienes más lo necesitan. Los más pobres no alcanzan a concluir el bachillerato, cada año alrededor de 150 mil jóvenes abandonan el sistema escolar y, por supuesto, no llegan a las universidades; el 40 por ciento de los bachilleres no sigue estudios superiores pues concluyen su formación con el colegio. Entonces, los que van a las universidades públicas no son los estudiantes más pobres. Los más pobres están concentrados en la educación básica, que es la que menos recursos recibe. Con esto no quiero decir que las universidades deben recibir menos recursos, sino que la educación escolar requiere una asignación mayor. Incrementar el presupuesto de educación significa que el Estado y que el país en su conjunto reconocen la importancia fundamental de la educación para mejorar la calidad de vida de la población y para el desarrollo nacional.

Recursos naturales y medio ambiente

¿Quién es el dueño del gas?

Una conversación con Mauricio Medinacelli*

¿Bolivia es dueña de su gas?

En todo el mundo, los sistemas de participación estatal se dividen en dos grandes grupos: aquellos en los que el Estado y las empresas privadas tienen relaciones contractuales, y aquellos en los que el Estado sólo participa con regalías e impuestos. Ahora bien, ¿cuáles son las dos modalidades de participación del Estado y del sector? Es la propiedad de hidrocarburos, entendida como la decisión empresarial entre cuánto vender, a quién vender y a qué precio vender. Además, la propiedad implica la cuantificación de las reservas de hidrocarburos bajo tierra. En ese sentido, la Ley 1689 delegaba al sector privado la capacidad de decisión sobre cuánto vender, a quién vender y el precio de venta, aunque las reservas eran de propiedad del Estado, de manera que no se podían hipotecar las reservas. Por ejemplo, digamos que soy dueño de 10 TCF trillones de pies cúbicos de un campo, lo hipoteco, recibo la plata y me voy. Eso no se podía hacer en Bolivia, ni antes ni después. En cambio, ahora, la Ley 3058 recupera para el Estado esa capacidad de decisión. Esto se hará efectivo cuando concluya la conversión de los contratos de riesgo compartido a los nuevos especificados, en principio, en la Ley de Hidrocarburos 3058.

Hay dos sistemas de participación estatal: aquellos en los que el Estado y las empresas privadas tienen relaciones contractuales, y aquellos en los que el Estado sólo participa con regalías e impuestos.

Pero la situación del gas domiciliario es diferente, pues no sólo disponemos que se use el gas para este propósito, sino que nosotros fijamos el precio con una subvención.

* Mauricio Medinacelli tiene maestría en economía en el ILADES Santiago de Chile, en convenio con la Universidad de Georgetown. Entre los principales cargos que desempeñó figuran el de economista de área (senior) en los sectores de hidrocarburos, minería y energía eléctrica en la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE) (1998-2000); viceministerio de Energía e Hidrocarburos (2000-2001); asesor económico de la Presidencia Ejecutiva de YPFB y de la VPNC; ministro de Hidrocarburos de 2005 a 2006. Realizó varias consultorías relacionadas con el área hidrocarburífera para el sector público, privado y la cooperación internacional. Entre sus publicaciones destacan: *El Régimen impositivo en el sector hidrocarburífero en Bolivia*. Informe Confidencial No. 126, Julio – Agosto 2003- Müller & Asociados; *Consumo de gas natural en el mercado interno urbano: ¿beneficia a los pobres? – Un análisis de microsimulación*. Revista de Estudios Económicos y Sociales No. 4. “Estadísticas y Análisis”. Septiembre de 2005. También ejerce la docencia universitaria en pre y postgrado en el área económica.

La propiedad de los hidrocarburos debe entenderse como la capacidad de decisión sobre cuánto vender, a quién vender y a qué precio vender. La Ley 1689 delega esta capacidad al sector privado, pero las reservas son del Estado.

La ley anterior establecía los precios de venta en el mercado interno en función de criterios empresariales, pero la actual Ley de Hidrocarburos establece que el precio del gas en el mercado interno no debe ser superior a la mitad del precio de exportación.

Entre el GLP y el diesel se subvencionó casi 100 millones anuales en los últimos dos años. Por eso, el precio de la gasolina estaba sujeto al precio internacional.

De hecho, lo estamos haciendo. La actual Ley de Hidrocarburos establece que el gas en el mercado interno tiene como límite superior la mitad del precio de exportación. En la ley anterior, los precios de venta para el mercado interno se establecían en función de criterios empresariales. Ahora, pese a que los contratos continúan siendo de riesgo compartido, ya es un hecho que los precios en el mercado interno son como mucho la mitad del precio de exportación.

Pero con la ley anterior también estaban subvencionados. Las cifras muestran que entre el GLP y el diesel subvencionamos casi 100 millones de dólares.

Claro, pero no durante todo el periodo de la ley, sino en los últimos dos años de la misma. Por eso, el precio de la gasolina tenía que estar sujeto al precio internacional. Ahora, esto responde a dos filosofías totalmente distintas: una completamente casada con el libre mercado como asignador de recursos, y la nueva Ley de Hidrocarburos que da un papel protagónico al Estado.

Actualmente estamos subvencionando la gasolina; ya no está a un precio internacional, lo que no resulta atractivo para las compañías petroleras.

El precio del petróleo para hacer gasolina en el mercado interno está en 27 dólares el barril. Las compañías petroleras en Bolivia perciben aproximadamente 27 dólares por barril en boca de pozo. En cambio, si esta producción fuese exportada, el precio recibido en boca de pozo sería de aproximadamente 60 dólares el barril. Desde un punto de vista económico, las compañías subsidian el petróleo destinado al mercado interno, dado este costo de oportunidad. Pero un decreto supremo las obliga a abastecer el mercado interno a los precios definidos por el Poder Ejecutivo.

O sea que ahora empezamos a ser más potencia gasífera que antes. Somos realmente dueños de nuestro gas.

En los hechos, sí, pero las petroleras aún podrían tener mucha flexibilidad para vender el gas y el petróleo bajo los términos de los contratos de riesgo compartido vigentes. ¿Qué dicen estos contratos? Que pueden exportar legalmente. Aunque está claro que las compañías no lo van a hacer; comprenden que en esa situación las relaciones con el Estado boliviano se tornarían aún más tensas.

Pero ¿podrían hacerlo legalmente?

Justamente, el vacío legal es ése. De acuerdo con la ley, no lo pueden hacer, pero, en función de los contratos, bajo la otra ley, sí lo pueden hacer. Por ello, habría que dilucidar, a través de un arbitraje, cómo comercializar el producto en el mercado interno y externo. En realidad, no

creo que las compañías lo hagan dado que, como lo mencioné anteriormente, generarían más problemas con el Estado boliviano.

En cierta manera, somos dueños.

Sí, en cierta manera.

¿Qué proporción de esos 27 dólares corresponde a costos de producción?, ¿cuánto es el rédito final?

De los 27 dólares, el 50 por ciento se va en regalías, participaciones e IDH. De los 13,5 dólares restantes salen los costos de operación y la ganancia de la empresa.

¿E incluso así ganan?

Hay campos que aparentemente no podrían soportar esta carga fiscal; son los campos medianos y pequeños. En cambio, los campos grandes están capacitados para pagarla. Pero la pregunta puede enfocarse en otro sentido: con este nivel de precios y con un 50 por ciento de regalías e impuestos, ¿tiene sentido explorar nuevos campos? La respuesta es que probablemente no sería conveniente explotar los campos pequeños y marginales.

Entonces el anteproyecto de ley de Mesa era bueno, porque diferenciaba los tipos de campo.

Yo trabajé en ese proyecto, concretamente en el diseño impositivo del mismo. Se crearon las alícuotas, entendiendo que los campos no eran iguales en el país. De hecho, con los megacampos subíamos a un 55 por ciento para que, promediándolos con los pequeños campos, se llegara a un total del 50 por ciento.

Pero, entre las cosas que se quiere reformar en hidrocarburos, nadie menciona esto.

Lamentablemente, es cierto. Prima el hecho de que la opinión pública se siente más cómoda sabiendo que las petroleras deben pagar indefectiblemente un 50 por ciento, que con la posibilidad de un pago más eficiente, que serían las alícuotas progresivas. Mi experiencia es que los sistemas complicados generan rechazo en la opinión pública, y se opta por un 50 por ciento, aunque sea ineficiente.

Sí, esas son las ideas simples pero que venden una imagen muy clara de lo que se quiere hacer. Otra de estas ideas simples invoca la posibilidad de ampliar nuestras exportaciones con la idea de industrializar. Parecería ser lo uno o lo otro. Considero, sin embargo, que debemos exportar. Que nos conviene sobremanera.

En la nueva ley hay un vacío legal sobre si las compañías pueden exportar o no. Habría que dilucidar, por medio de un arbitraje, cómo comercializar el producto en el mercado interno y externo.

De los 27 dólares que cuesta el barril de petróleo en boca de pozo, para el mercado interno, el 50 por ciento se va en regalías, participaciones e IDH. De los 13,5 dólares restantes salen los costos de operación y la ganancia de la empresa. Si se exportara ese barril, costaría 60 dólares.

Los campos medianos y pequeños, no podrán soportar la nueva carga fiscal; en cambio, los campos grandes están capacitados para esos precios.

La gente cree que las compañías son “el enemigo”, pero, en la medida que les vaya bien a las compañías, nos irá bien a nosotros.

Sí. Eso es lo que vengo remarcando desde hace tiempo. De pronto, la gente cree que las compañías son “el enemigo”, pero, en la medida en que les vaya bien a las compañías, nos irá bien a nosotros. Aunque considero que lo más importante es el abastecimiento del mercado interno, no cabe duda de que tenemos gas suficiente para exportar al Brasil y a la Argentina. En todo caso, la incógnita es que si nos preocupamos sólo del mercado interno, las empresas no van a tener mucha motivación para seguir invirtiendo. Y se requieren recursos para el desarrollo de los campos.

¿Explorando?

No. Ya están explorados.

Sólo el 5 por ciento del territorio nacional está explorado.

Bueno, pero de los 50 TCF, entre probables y probados, sólo tenemos mercado para 15 TCF. En lo que requerimos invertir es, por ejemplo, en un proyecto como el del LNG, que demandaría una inversión de 800 millones de dólares sólo en el campo. No basta con la inversión en exploración; también es necesaria la inversión en explotación. Por tanto, no es cuestión de decir que las compañías descubrieron un determinado nivel de reservas y que luego no se necesita mayor inversión.

Insistiendo un poco en el tema, se argumenta que de los 50 TCF, 45 se irían en consumo interno y ya no habría casi nada para exportar.

No. Es que la idea no es exportar por exportar, porque exportar sólo genera costos. Por ejemplo, Karachipampa ha sido una gran inversión, pero no nos ha servido de nada. El punto crítico de esa visión de cortar las exportaciones de gas natural es que nos deja sin recursos de corto plazo para el TGN. Las exportaciones en hidrocarburos, en este año, pueden llegar a dos mil millones de dólares.

¿Cuánto de los 50 TCF se debería usar en Bolivia? ¿Cuántos TCF se calculan tentativamente?

Creo que ni el 10 por ciento.

De los 50 TCF, entre probables y probados, sólo tenemos mercado para 15 TCF. En lo que requerimos invertir es, por ejemplo, en un proyecto como el del LNG, que demandaría una inversión de 800 millones de dólares sólo en el campo.

Más tarde volveré a este punto para preguntarte sobre los usos internos, como, por ejemplo, el gas domiciliario o la conversión de vehículos a gas. Pero ahora sigo con estas “ideas simples”. Una de ellas es que el gas y los recursos naturales en general pertenecen a los indígenas más que al resto del país. ¿Qué opinas?, ¿los indígenas son más dueños de las riquezas que los otros bolivianos?

No.

Entonces, ¿tiene sentido esto de dar mayor potestad a los pueblos indígenas para que codecidan si se exporta o no, si se explota o no, como estaba contemplado en la Ley de Hidrocarburos?

Yo parto de un principio de filosofía moral: todos valen lo mismo, como habitantes, dentro de un espacio geográfico. En ese sentido, se necesitan mecanismos para ver qué se puede hacer con esos recursos. No por ser indígena mi voto vale más que si no lo soy. No estoy de acuerdo con eso. Y tampoco estoy de acuerdo en que, por ser indígena, mi voto valga menos. El voto de todos vale lo mismo.

Pero, más allá de esa filosofía, ¿estás de acuerdo con el anteproyecto de ley que contemplaba que los indígenas tengan la posibilidad de vetar las decisiones que se tomen sobre el gas en caso de no convenirles?

No estoy de acuerdo con la dictadura de la minoría.

Son el 64 por ciento. Son la mayoría.

Pero de la regla que estamos hablando, basta que un grupo de 10 personas la vete para que no se exporte. Claramente, esa es la dictadura de la minoría. Igual los indígenas podrían decidir qué hacer con sus recursos, de acuerdo con la elección por mayoría, dado que son el 64 por ciento. Pero que veten con la regla de la elección por mayoría.

En tu gestión, ¿qué decidieron hacer? Ya sabemos que esto del veto ha quedado como un poder ornamental, moral.

Intentamos operativizar la consulta a los indígenas. Queríamos establecer, en rango de decreto supremo, cuáles eran los alcances, los mecanismos, todo ello. Eso es lo que estuvimos procurando con el SNAP. Pero el problema está en la reglamentación. La ley es muy amplia; como puede darles mucho, también puede darles muy poco. La idea es que participen. Porque si algo hay que dejar claro a las compañías y al Estado, es que si una de las partes considera que está siendo engañada, el proyecto no es sostenible en el largo plazo. Por ello es necesario que todos los grupos de la sociedad estén conformes, aunque a menudo eso pueda ser ineficiente.

Ahora, ¿tú crees que en el futuro se va a retornar a ese anteproyecto de ley que establecía el veto indígena? Tal como están las cosas, tal vez retornemos a eso.

Depende de los incentivos que reciban ellos por la exportación. Si yo soy indígena y sé que vienen a explorar y participo en el 50 por ciento de las patentes y, en los hechos, me ha llegado un millón de dólares, sería tonto si vetara a esa compañía.

Se necesitan mecanismos para ver qué se puede hacer con los recursos del gas. No por ser indígena mi voto vale el doble o la mitad. No estoy de acuerdo con eso.

La ley es muy amplia; así como puede darles mucho a los indígenas, también puede darles muy poco. La idea es que participen. En este momento, los pueblos indígenas coparticipan de las patentes.

Para invertir, una compañía internacional busca rentabilidad económica dentro de un marco de estabilidad social; ése es el ambiente ideal.

Los mercados asegurados son muy pequeños para los montos invertidos. El primer punto es ya no invertir para explorar, sino buscar mercados. Abrir mercados debe ser nuestra tarea.

¿Cómo? ¿El 50 por ciento de las patentes a los indígenas?

Es sólo un porcentaje. En este momento, los pueblos indígenas coparticipan de las patentes.

¿Los pueblos indígenas coparticipan de las patentes?

Sí. Es un artículo en la Ley 3058. Entonces, ya no todo se va al TGN.

¿Te refieres al 5 por ciento del fondo para los indígenas que viene de la coparticipación?

Sí, pero en todo caso el punto es que si ellos participan en la ganancia ya no van a vetar. Entonces, si los habitantes de una región saben que de un determinado proyecto recibirán una cantidad interesante de dinero, entonces el incentivo a vetar el proyecto disminuye.

¿Esto supondría un riesgo para las inversiones? ¿Cómo ve esto una trasnacional?

En general, una compañía internacional está preocupada por la rentabilidad económica dentro de un marco de estabilidad social; ése es el ambiente ideal. Entonces, cualquier cosa que les genere un costo, les baja la rentabilidad e influye en la decisión de invertir en un área o no. Evidentemente, ellos no tienen por qué preocuparse de la estabilidad de un país; para eso están los gobernantes. Ellos tienen que preocuparse de hacer plata; sin embargo, de poder elegir, preferirían un ambiente con estabilidad social.

Me inquieta este aspecto, pues hasta ahora las inversiones han caído de 600 millones a 176 millones de dólares ¿A qué se debe esto? ¿Inestabilidad política?

A varios factores. Primero, se ha sobreinvertido en los campos. ¿Qué significa esto? Por ejemplo, se han descubierto 50 TCF y sólo hay mercado para 10. No tiene sentido seguir invirtiendo en exploración. Lo que hay que hacer, ahora, es buscar mercados para estas reservas. Si se empiezan a agotar, evidentemente habrá que invertir más en exploración. Entonces, los mercados descubiertos son muy pequeños para los montos invertidos.

El proyecto de LNG a EE UU iba a destinar entre 8 y 10 TCF de gas y necesitaba de 800 a 1.000 millones de dólares de inversión para ponerlo en funcionamiento. Si 10 TCF son 1.000 millones de dólares, 50 TCF son 5.000 millones de dólares.

Estos 600 millones estaban dirigidos fundamentalmente a la exploración, teniendo en cuenta que partimos de cinco TCF al inicio del proceso de capitalización.

Sí. Comenzamos con cinco TCF de reservas probadas y terminamos con 27. La primera causa de la caída de las inversiones es ya no invertir para explorar; buscar mercados, abrir mercados debe ser nuestra tarea. Segundo punto, por la coyuntura del país no se está invirtiendo en otras

actividades, en petroquímicas, en plantas de separación de GLP o refinación. Tal vez hay que hilar más fino, las mismas compañías que están acá quieren invertir en pequeñas plantas pero, por la incertidumbre social, no se animan.

Me has dado dos razones: la sobreinversión y la inestabilidad política. ¿Hay alguna otra?

No. Creo que esas son las centrales.

El portavoz de la Cámara de Hidrocarburos, Carlos Alberto López, dice que para reactivar las reservas probadas necesitamos 1.580 millones de dólares y, para las reservas probables, 4.400. Es decir, como 6.000 millones en total. ¿Necesitamos tanto para dinamizar lo que tenemos? Y una segunda pregunta, que ya resulta un poco obvia, pero conviene conocer tu opinión: ¿podemos prescindir de la inversión privada?

Voy a comenzar con la segunda pregunta. El negocio del sector es de riesgo, por tanto, el riesgo no lo debe asumir el Estado sino el sector privado. Por ejemplo, prefiero que el sector privado gaste 30 millones de dólares en un pozo seco, y no el Estado, para no quitar estos recursos a educación ni a salud. Si quiero hacer una planta de separación de GLP, porque el precio está muy alto, es deseable que el riesgo lo asuma el sector privado, porque el precio puede disminuir y la inversión puede quedar en nada, como en Karachipampa. Entonces, la volatilidad del precio en este sector hace que la necesidad de inversión privada sea casi una realidad teórica y práctica, porque no queremos quitarle recursos a un Estado pobre, que debe dedicarlos a otras cosas que no sean de riesgo.

Sobre tu primera pregunta, te voy a dar un ejemplo. En el proyecto de LNG a EE UU se iban a destinar entre ocho y 10 TCF de gas, lo que iba a requerir entre 800 y 1.000 millones de dólares de inversión para poner el campo en funcionamiento. Entonces, pese a que no me gustan mucho las “reglas de tres”, si 10 TCF son 1.000 millones de dólares, 50 TCF son, aproximadamente, 5.000 millones de dólares. Por tanto, las cifras de Carlos Alberto [están] en el orden de magnitud de los estudios que se estaban planteando últimamente. Pero, al enfoque que da Carlos Alberto, yo quisiera añadir que el problema no es la inversión, sino encontrar mercados para desarrollar esos TCF. Porque si hay mercado, la inversión va a venir. ¿Por qué vino la inversión a Bolivia? Por tres razones. El mercado del Brasil —ya estaban clarísimos los volúmenes hasta el 2019—; la Ley de Hidrocarburos y, finalmente, el proceso de Capitalización. Sería muy difícil decir cuánto le corresponde a cada uno de estos factores. Es la combinación de estas tres variables la que ha generado una gran inversión.

Sostienes, por tanto, que si se encuentra mercados, la plata aparece.

Sí.

La inversión vino a Bolivia por tres razones: el mercado del Brasil (estaban clarísimos los volúmenes hasta el 2019); la Ley de Hidrocarburos y, finalmente, el proceso de Capitalización.

La ley de Hidrocarburos de Sánchez de Lozada tiene aspectos positivos, como atraer inversión, clarificar las funciones de YPFB, la Superintendencia y el Ministerio. Lo negativo de esta ley fue su excesiva liberalidad, además de no asegurar el abastecimiento de petróleo para la economía interna.

Nacionalización es un concepto muy amplio. Puede entenderse como expropiar el capital y olvidarse del sector privado.

En un concepto mucho más equilibrado de nacionalización, el Estado tiene cierta participación en el manejo de los recursos y el sector privado no es el único que decide; también participa el sector público. Este concepto se enmarca dentro de los denominados contratos de operación.

Yo no sería tan radical como para sostener que Chile está a nuestros pies, dado que la tecnología les permite comprar y llevar LNG desde regiones muy alejadas para luego regasificarlo.

Bien que menciones la ley de Gonzalo Sánchez de Lozada, pues aunque hoy en día es fácil menospreciarla, tuvo una enorme importancia atrayendo capitales. En ese sentido, fuera de cualquier lógica pasional, ¿nos podrías señalar los aspectos positivos y negativos de esta ley?

El punto positivo es haber alcanzado su principal objetivo que, irónicamente, fue también el principal motivo de su destrucción. Porque su principal objetivo era atraer inversión y generar reservas; hizo eso. Y ahí la gente se dio cuenta que estábamos sentados sobre una gran potencia y luego presionaron para derogar la misma. En lo positivo, trajo inversión, clarificó las funciones de YPF, la Superintendencia y el Ministerio. Lo negativo: la excesiva liberalidad de esta ley generó muchos problemas al no asegurar el abastecimiento del mercado interno en el caso del petróleo, porque privilegiaba la comercialización libre. Ese fue el motivo por el que criticaron a esta ley; para que las empresas no vendan el petróleo afuera, había que darles incentivos para que lo vendan en el mercado interno. Por ello, el precio en el mercado interno de petróleo debía ser igual al de afuera.

Pero si es tan importante la inversión privada y la búsqueda de esos mercados, ¿cómo se concibe la idea de la nacionalización?

Nacionalización es un concepto muy amplio. Puede entenderse como expropiar el capital y olvidarse del sector privado; que todo sea nacional, con lo cual no estoy de acuerdo. Hay un concepto mucho más equilibrado de nacionalización en el que el Estado tiene cierta participación en el manejo de los recursos y el sector privado no es el único que decide, sino que el sector público también participa, de acuerdo con la empresa privada. Este concepto de nacionalización se enmarca dentro de los denominados contratos de operación, visión con la que estaría más comfortable. Los contratos de operación permiten que las compañías reciban un porcentaje, en especie o dinero, por la actividad de exploración y explotación que realizan. El gran escozor que generó la ley de Gonzalo Sánchez de Lozada fue que el Estado perdió toda la gestión empresarial en el manejo de sus recursos y delegó todo esto al sector privado. Ahora, no podemos juzgar si esto fue bueno o malo. Fue en la línea de los años noventa, cuando se pensaba que el sector privado era la panacea, sin olvidar que hubo una gran presión internacional para este tipo de reformas.

Pasemos a otro tema: el poder que nos confiere el gas. Comienzo con la interrogante sobre Chile: ¿está a nuestra merced? Chile necesita de nuestro gas. Leí un artículo que decía que si la Argentina cesa de darle gas, 10 mil chilenos se quedarían sin energía. ¿Es así?

Hay que tomar los artículos de prensa con mucho cuidado. También en los artículos de prensa se lee que Chile ya ha licitado su primera planta de regasificación. ¿Qué quiere decir esto? Comprar LNG a cualquier país del mundo y regasificar, o distribuir, a la ciudad de Santiago.

¿Ya lo han hecho?

Sí, ya la adjudicaron, y quien ganó la licitación fue British Gas, una empresa que también trabaja en Bolivia. Para Chile la ecuación está clara: energía igual a crecimiento. Ellos son muy cuidadosos de su energía y lo último que quisieran es depender de un solo país para su abastecimiento energético y la tecnología les está permitiendo poder depender de varios países a través del LNG. Yo no sería tan radical como para sostener que Chile está a nuestros pies, dado que la tecnología permite traer LNG desde regiones muy alejadas.

Se calcula que si Chile no compra nuestro gas, en 20 años gastaría 16.500 millones de dólares en gas —casi 1.000 millones de dólares al año— por no comprarnos. Es cierto que no depende de nosotros, pero le sale carísimo.

La mentalidad chilena es que no importa que sea caro. A ellos les importa la estabilidad de largo plazo.

Pero la pérdida es grande, aunque 1.000 millones de dólares por año no significan mucho para su PIB.

Si asumimos que las cifras son correctas, entonces interpretamos que Chile privilegia la estabilidad antes que el costo.

Teníamos el proyecto de vender gas, no a Chile, sino por Chile, y destinarlo a California. Esa era una opción. Pero ¿era una opción realmente factible? Y, por otro lado, los críticos dicen que era un engaño, que el objetivo real era Chile.

Lo que yo te puedo asegurar es que el consorcio Pacific LNG, British Gas/SEMPRA gastó más de un millón de dólares en un proyecto de prefactibilidad para exportar a Chile. Si esto es parte de una burla, parece una burla bastante cara. El Poder Ejecutivo, por su parte, mandó hacer un proyecto, que salía rentable, incluso con los precios de esa época. Entonces, económica y técnicamente era posible exportar a EE UU, y te puedo dar un dato: el proyecto era factible cuando el precio en boca de pozo era de casi 70 centavos por millar cúbico. La gente decía: “es una barbaridad vender a EE UU a 70 centavos, cuando vendemos al Brasil por el precio de 1,30. Era el 2001”. Pero ahora la situación se ha revertido, el precio en boca de pozo hubiese podido sobrepasar los cinco dólares; de haberse llevado a cabo el proyecto, las ganancias para el país hubiesen sido el doble de lo que tenemos ahora.

Pero volviendo al tema, el gran beneficiario de estos 7.000 millones de dólares que irá a costar la planta iba a ser Chile. ¿Es verdad esto?

Habría que ver en qué hubieran beneficiado al puerto chileno esos 7.000 millones de dólares, porque gran parte del material es importado,

Sobre el proyecto Pacific LNG, la gente decía: “es una barbaridad vender a EE UU a 70 centavos, cuando vendemos al Brasil a 1,30 (año 2001)”. Pero ahora la situación se ha revertido, el precio en boca de pozo hubiese podido sobrepasar los cinco dólares.

La planta hubiera beneficiado al norte chileno. Aunque aquí estamos tocando una fibra muy sensible de muchos bolivianos: es preferible no beneficiar a Chile aunque tampoco nos beneficiemos nosotros.

Exportar por Perú era beneficioso siempre que nos dieran las mismas condiciones que Chile (los mismos volúmenes de exportación y condiciones en el puerto).

EE UU se abastecerá en el Asia. Por el momento, México aún estaría aparentemente interesado en el gas boliviano, pero el mercado del gas natural para Bolivia es el Cono Sur.

No podemos esperar que Argentina nos compre a un precio muy elevado; en el caso del Brasil, los precios dependerán de las negociaciones de este año.

sería necesario un estudio sobre el impacto. Pero sí, es indudable que hubiera beneficiado al norte chileno. Aunque aquí estamos tocando una fibra muy sensible para gran parte de los bolivianos: es preferible no beneficiar a Chile aunque tampoco nos beneficiemos nosotros.

¿Era beneficioso el proyecto firmado por los presidentes Toledo y Mesa para exportar por el Perú?

Siempre y cuando nos dieran las mismas condiciones que Chile, los mismos volúmenes de exportación y condiciones en el puerto. Sin embargo, entiendo que la exportación por Perú disminuía los volúmenes de gas natural provenientes de Bolivia.

Pero, según Ronny MacLean, Ramiro Cavero y Herbert Müller, los costos son imposibles ¿Tú crees, teóricamente, que sí se podía?

Si el precio del gas en EE UU está a tres dólares, es difícil, pero si está entre 10 y 15 es posible. Entonces, las posiciones de los que mencionaste son válidas en función de los precios de venta.

¿Esos 10 dólares podrían bajar?

Sí. Se está esperando que bajen a ocho. Pero, aun así, nos daría para ir por Perú si las condiciones de volúmenes son buenas.

¿Esta venta a la Argentina era una venta encubierta a Chile, como dice Andrés Soliz Rada?

Hay mucho de eso.

Supongamos que no existe esa fobia a Chile, ¿deberíamos venderles?

En el supuesto de que todo esté bien entre chilenos y bolivianos, sería un buen negocio.

El economista chileno Ernesto Tirón dice: “Bueno, no les vamos a dar el mar, pero lo que podemos hacer con ese costo extra de 16.000 millones de dólares que tenemos que gastarlo en gas de Indonesia, es financiar a Bolivia hospitales o darles becas para que vengan a estudiar acá.” O sea, otra forma de invertir y, de paso, nos reconciamos con un pueblo vecino.

Te voy a responder con palabras de Friedman: el mejor regalo que te pueden dar es en efectivo. No quiero que nadie nos condicione algo, ni que Chile nos ponga escuelas ni que Cuba nos ponga profesores. Si de igual forma iban a gastar los 16 mil millones de dólares y se borran las rencillas históricas, que nos los den a nosotros.

El anillo energético tiene una alta probabilidad de no funcionar sin Bolivia.

¿Y en qué quedó la posibilidad de vender gas a México y a EE UU? Los peruanos terminarán siendo los exportadores desde Camisea. Jugaron bien sus cartas.

Bien, EE UU se abastecerá en el Asia. Por el momento, México aún estaría aparentemente interesado en el gas boliviano, pero el mercado de gas natural para Bolivia es el Cono Sur.

Vamos a llegar a los 30 TCF con el Brasil y vamos a llegar a los 20 TCF con la Argentina. ¿Qué avance podríamos tener con Paraguay y Uruguay, pues conviene partir de la tesis de que se trata de mercados realmente pequeños?

No podemos esperar un precio muy elevado con la Argentina; en el caso del Brasil, los precios dependerán de las negociaciones de este año. Pero es verdad que Paraguay y Uruguay no van a llegar a volúmenes parecidos a estos mercados. Me da la impresión de que ni siquiera juntos llegarán a cinco. Tengamos en cuenta que son mercados pequeños.

O sea que consumirán casi como nuestro país: cinco TCF al día.

Sí.

Pero y en el caso de Brasil viene la gran pregunta: ¿han descubierto un campo en Santos? ¿Ese campo podría hacernos prescindibles? En Paraguay también se habla de Gabino Mendoza. ¿Es verdad todo esto?, ¿supone riesgo para nosotros?

Creo que Brasil no dejará de pagar el gas porque existe de por medio la inversión en el ducto. Cuando nosotros vendemos gas al Brasil, también le estamos pagando el megaducto que se construyó. Si se cierran las exportaciones de Bolivia al Brasil, claramente se deja de pagar este ducto.

Muy bien, pero aún quedan otros riesgos. Uno con nombre y apellido: el anillo energético. ¿Es algo real o es un montaje? ¿Este proyecto podría ser viable aun si Bolivia queda fuera de este anillo energético?

Bolivia quedó fuera de este anillo energético y no se volvió a hablar del tema a nivel internacional. Lo del anillo energético tiene una alta probabilidad de no funcionar sin Bolivia.

Pero hay más riesgos. Aun estando encandilados con Venezuela, ¿qué peligro nos significa la construcción de un megagaseducto desde Venezuela hasta la Argentina?

Aunque no se lo haga, ya nos deja en una mala posición negociadora. En economía hay algo que se llama “expectativas racionales”, que dice que hay que tomar todas las decisiones en base a todas las posibilidades. Lo que ha hecho esta declaración es meter ruido, meter turbulencia en las

La construcción de un megagaseducto desde Venezuela hasta la Argentina nos deja en una mala posición negociadora.

El gas representa el 5 por ciento de la matriz energética del Brasil. Pero cuando los brasileños quieren cambiar el petróleo por el gas, existe una gran posibilidad de participar en esa torta.

Respecto a la posibilidad de conformar la empresa supranacional denominada "Petro América", prefiero que Bolivia siga siendo autónoma.

Sale más rentable usar gas natural. La gasolina es más cara a causa del pago del denominado Impuesto Especial a los Hidrocarburos. Pero usar gas está muy bien desde un punto de vista ambiental.

negociaciones. Nos ha dejado en mala posición negociadora.

Pero me vuelve la duda respecto a Brasil. Se han encontrado catorce TCF en Santos, y otros posibles 99 en Camamut. Si se suman esas cantidades, tendrían mucho más que nosotros. Insisto con esto: ¿van a seguir dependiendo de nuestro gas a partir del 2019?

En su matriz energética, el gas significa sólo el 5 por ciento del total.

Poquísimos.

Sí, mientras que Argentina tiene el 50 por ciento. Es el que más consume. No solamente es necesario abastecer ese 5 por ciento, sino modificar su matriz energética. Existe una gran posibilidad de participar en esa torta.

¿Cómo?

Cuando los brasileños quieran cambiar el petróleo por el gas.

Entonces, si se pasan del petróleo al gas, seríamos lo máximo.

Hay muchísimo espacio. En el Brasil queda un 95 por ciento de espacio para el gas, no así en el caso de la Argentina, donde queda sólo un 50 por ciento.

Los argentinos han dicho que no van a seguir vendiendo a Chile y, si Humala sale elegido en el Perú, han dicho que van a cancelar contratos con Chile. ¿Chile está acorralado?

Sí, pero, tal vez, la ventaja que tiene Chile son los recursos de que dispone.

En ese sentido, se empieza a hablar de conformar una empresa supranacional, denominada Petro América, ¿qué piensas?

Prefiero que Bolivia siga siendo autónoma en su decisión energética y que no dependa de algún hermano mayor. Aunque esté equivocado, yo guío mi vida en función de la libertad que tengo para hacer algo.

Digamos que tenemos cierto grado de autonomía. En términos de rentabilidad ¿Petro América sería factible?

¿Acaso hay esa autonomía? Mi pregunta es, ¿cuánto bien le hace la integración a un país pequeño, a todo nivel, no sólo energético?

Me parece que estás pasando por alto un factor crucial que hace apetecible y necesaria la integración: la previsibilidad. Lo que ha hecho importante a

la Unión Europea es precisamente la previsibilidad. En este momento, Checoslovaquia y Polonia son los países con mayor inversión privada, sólo por el hecho de haber entrado a la Unión Europea. Y es que el argumento central es que ya no prima tu caprichito nacionalista. Ya no puedes dar vuelta atrás.

Es la idea bolivariana. Simón Bolívar no quería que exista Bolivia. Él quería que seamos el apéndice del Perú. Entonces, habría que ver las condiciones para participar en esto. Si vamos a ser el patio trasero de una gran casa, prefiero quedarme como estoy.

Ahora quiero entrar a analizar lo que comentábamos anteriormente: los usos internos del gas: gas domiciliario y automotriz. ¿Verdaderamente hay la posibilidad de reconvertir la matriz vehicular a gas? Hay 500 mil vehículos y sólo 23 mil —sólo un 5 por ciento— se han adaptado a gas. ¿Podemos hacer esto?, ¿qué políticas hay que adoptar?

Se puede hacer esto. Dados los precios de la gasolina y el gas natural, sale más rentable usar gas natural. Pero la gasolina es más cara a causa del pago del denominado Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), que ha sido fijado por el Estado. En la medida en que haya la reconversión de vehículos de gasolina a gas natural, evidentemente las personas van a salir beneficiadas, pero el TGN perderá recursos. Porque esa gasolina, que paga un impuesto, será sustituida por un energético que no lo haga. Por ello, pensar que se va a eliminar el impuesto al consumo de hidrocarburos es utópico.

En la medida en que haya la reconversión de vehículos de gasolina a gas natural, las personas van a salir beneficiadas, pero el TGN perderá recursos.

¿Eso implica que se va a crear otro impuesto?

No quiero adelantarme. No vaya a ser que cause una alarma en la población, pero cuando se está sustituyendo gasolina por gas, hay un costo severo. De 3 Bolivianos con 70 centavos, el IEHD es de aproximadamente 1,50.

Si quitáramos este impuesto, ¿ya no sería tan rentable la idea de reconvertir a gas?

Quizás ya no sería rentable cambiar de gasolina a gas natural, por el costo de ajuste, que lo vas repartiendo en el año. La cantidad de gas natural equivalente a un litro de gasolina cuesta 1 Boliviano con 60 centavos. Si la gasolina después del impuesto cuesta 2 bolivianos, te quedas con la gasolina. Ahora, desde un punto ambiental, está muy bien.

Ya existe el D. S. 27956, que inaugura el plan de conversión al gas natural.

La gente y las compañías no ven el aspecto macro. Ellos ven el precio y toman su decisión en función de eso. Quien tiene que estar preocupado por esto es el Estado. Por eso, los economistas recomendamos que los

El D. S. 27956, que inaugura el plan de conversión, tiene como objetivo crear una especie de fondo rotativo para autofinanciar las conversiones. Creo, además, que iba a ser administrado por el sector privado.

precios no tengan que ser mentirosos y en este momento tenemos precios mentirosos. La gasolina está siendo casi el doble de cara y no es por el proceso productivo, sino porque hay un impuesto que genera esta distorsión.

Pero este decreto vehicular funciona.

Este decreto tiene el objetivo de crear una especie de fondo rotativo para autofinanciar las conversiones. Creo, además, que iba a ser administrado por el sector privado.

La demanda de gas vehicular se sextuplicó de 1998 a la fecha. En cambio, la demanda de gas domiciliario no llegó ni a duplicarse. ¿Cómo podemos hacer que el gas domiciliario se extienda?

Es que el poner gas domiciliario a las casas beneficia a los ricos y no a los pobres. Cuando sustituyes el calefón eléctrico por el calefón a gas natural, tu gasto se reduce de 200 a 20 Bolivianos y cuando pasas de la estufa eléctrica a la de gas te ahorras lo mismo, y otro tanto sucede con tu ducha. Pero ¿quiénes pueden hacer esa sustitución? No las familias pobres, que no tienen ni alcantarillado, ni ducha, ni calefón; sólo tienen piso de tierra. Si les pones una toma de gas natural, te dirán: “¿Sabe?, no me sirve, porque yo trabajo todo el día y ni siquiera cocino”. Por eso, este delirio de poner gas natural a la gente no está generando el impacto esperado; ayuda, más bien, a la gente de la clase media alta.

Entonces, ¿cómo podríamos hacer que funcione?

La pregunta es: ¿debemos hacer que funcione necesariamente? Tal vez sea mejor priorizar la instalación de alcantarillado que la acometida de gas domiciliario.

Realmente interesante. ¿Y otros usos? Conviene saber, por ejemplo, cómo emprendemos el desarrollo de las hidroeléctricas o las petroquímicas. Pues, ¿quién va a querer invertir en la industrialización, si existe el riesgo de nacionalización al cabo de tres años?

Poner gas domiciliario a las casas beneficia a los ricos y no a los pobres. Cuando sustituyes el calefón eléctrico por el calefón a gas natural, tu gasto se reduce de 200 a 20 Bolivianos. Pero ¿quiénes pueden hacer esta sustitución? No las familias pobres, que no tienen ni calefón.

Te doy un ejemplo. ¿Qué región querría vender su gas natural al mercado interno para industrializar, si la ley actual fija el precio del gas natural para el mercado interno a la mitad del de exportación? Y si hubiera dos proyectos de 10 millones de metros cúbicos, uno para destinarlo a la industrialización nacional y otro para exportarlo, las regiones productoras preferirán el segundo proyecto, dado que las regalías departamentales se calculan sobre los precios del gas natural.

Sí, pero de todos modos hay interés. El ministro Andrés Solís ya anunció la construcción de petroquímicas en la frontera con el Brasil y también en Villamontes. Se habló incluso de inversionistas chinos y de la India.

Sí, pero yo me pregunto ¿qué región querría vender ese gas natural?

Pero sería ideal que industrialicemos, ¿no te parece?

Sí. Si estamos en Puerto Suárez, ni siquiera va a generar empleo. Si yo, como habitante de una región productora, anticipo que ganaré más con la exportación de gas natural que con la industrialización, dadas las condiciones de la ley, seguro apoyaré la exportación.

¿O sea que a Tarija no le convienen la petroquímica o las termoeléctricas?

A gran escala, con esta ley, no.

¿Es perversa la ley?

En este sentido, sí.

Desde el año 2000, el Estado ha perdido 300 millones de dólares en subvenciones al diesel y al gas licuado. ¿Son necesarias estas subvenciones?, ¿se las puede evitar? y ¿qué tienen que ver con el gas?

¿Qué productos reciben subsidio? El diesel oil y la gasolina, pero se trata de diferentes formas de subsidio. El de la gasolina consiste en una liberación parcial del impuesto que normalmente aplicaría el Estado. En el caso del diesel, el Estado otorga notas de crédito a los importadores de diesel oil para que puedan traer el producto. Entonces, en el caso del diesel, el Estado eroga una cantidad de dinero para la importación de este combustible. En el caso de la gasolina, no. El Estado deja de percibir una parte de los impuestos.

En todo caso, en ambas situaciones el Estado está perdiendo. La teoría económica dice que lo peor es hacer política social con precios, porque terminas perjudicando a quienes querías ayudar y beneficiando a quien no querías ayudar. ¿Por qué los pobres consumen menos GLP? Porque ellos utilizan kerosene, leña y guano. Según las encuestas, los pobres en general no utilizan mucho GLP, aunque entre los de las áreas urbanas el consumo es algo mayor. En cambio, quienes consumen más GLP son de la clase media para arriba. Si queremos subsidiar, sepamos a quiénes queremos subsidiar ¿De la clase media para arriba? En la gasolina también ayudamos a los transportistas, lo que puede tener un efecto multiplicador. Pero con el diesel estamos subsidiando a los más ricos: a la agroindustria. En la Constituyente tendremos que preguntarnos si queremos ayudar a este sector productivo y, además, plantearnos qué es lo que este sector productivo hace por nosotros. La teoría económica aconseja eliminar subsidios, para que así los precios reflejen lo que deben reflejar. Y si quieres subsidiar a alguien, es mejor hacerlo por medio de transferencias directas.

¿A quiénes queremos subsidiar? ¿De la clase media para arriba? con la gasolina al menos ayudamos a los transportistas. Pero con el diesel, estamos subsidiando a los más ricos: a la agroindustria. En la Constituyente tendremos que preguntarnos si realmente queremos ayudar a este sector productivo.

La teoría económica aconseja eliminar subsidios, para que así los precios reflejen lo que deben reflejar. Y si quieres subsidiar a alguien, es mejor hacerlo por medio de transferencias directas.

¿Qué región querría vender su gas natural al mercado interno para industrialización, si la ley actual fija el precio del gas natural para el mercado interno a la mitad del de exportación?

Las petroleras ya están pagando el 50 por ciento IDH. Pueden hacerlo porque el precio está tres veces más alto que el de hace 10 años. Este pago del 50 por ciento ha desinflado muchísimas presiones en el sector, y ha aliviado una situación que era insostenible.

Leía en un artículo que esta subvención está retardando la posibilidad de que contemos con una estrategia coherente de utilización interna del gas. Por ejemplo, en vez de que los cruceños pidan más gas y lo masifiquemos, están pidiendo más diesel.

Exactamente. Los precios deben reflejar el costo de producción del bien y una sociedad debe producir el bien más barato. Si quieres subvencionar a alguien, debes hacerlo de manera directa.

Si haces un análisis serio, es muy poco lo que este subsidio beneficia a los pobres. Ya me comentaste lo del gas domiciliario, y ahora lo del GLP.

Yo creo que sí. Sería más honesto poner los precios reales. Si quieres ayudar a algún sector, como educación o salud, dales un voucher, un bono.

En todo caso, yo no diría, a priori, que esto es malo. Habría que hacer el estudio, pues si bien subvencionamos a Santa Cruz, este departamento exporta por un valor aproximado de 1.000 millones de dólares. Pero, pasando a otra cosa, ¿qué ventajas tiene esta ley y qué desventajas le ves?

La ventaja que veo, y no lo podemos negar, es el nuevo impuesto. Pero este impuesto tiene la desventaja de impedir la explotación de campos pequeños o medianos. Es una ventaja a corto plazo, porque sólo el tiempo nos dirá si logró atraer inversión o ahuyentarla.

Pero, por otro lado, analistas como Herbert Müller te dicen que ya la ley anterior fijaba un 45 por ciento para cobrar con surtax y todo. Lo que ha fallado es el mecanismo para que te paguen, no la existencia legal de este pago.

Estoy de acuerdo con ese criterio, porque hice los cálculos. En teoría, si hubieran manejado adecuadamente los mecanismos, hubieran llegado a ese 45 por ciento, pero la gente nunca creyó en las utilidades o en el surtax. Pero yo lo veo como ventaja, en el sentido de que han disminuido las presiones para expulsar a las compañías, dado que ya pagan el IDH.

A mí me siguen pareciendo explotadoras.

Claro, pero ahora ya están pagando el 50 por ciento. Pueden hacerlo porque el precio está tres veces más alto que hace 10 años. Este pago del 50 por ciento ha desinflado muchísimas presiones en el sector, y ha aliviado una situación que era insostenible.

La mayor ventaja es el impuesto.

Ahora yo quisiera subrayar que es una ventaja en el corto plazo. Porque no sabemos cuál va ser la ventaja en el largo y mediano plazo.

Este impuesto tiene la desventaja de que no permite explotar campos pequeños o medianos. Es una ventaja a corto plazo, porque sólo el tiempo nos dirá si logró atraer inversión o ahuyentarla.

Podríamos decir que la ley de Gonzalo Sánchez de Lozada ha sido atractiva para las inversiones, y que esta última ley —de corte fiscal— ha sido más una ley de ruptura que de continuidad.

La primera ley fue para atraer inversión, la segunda debió haber sido hecha para conseguir mercados. El problema estuvo en que se obvió este paso.

Claro, debería haberse llamado ley de atracción de inversiones y de apertura de mercados.

Pero se fue directamente al paso del 50 por ciento, y nos quedamos con sólo dos mercados.

¿Tiene sentido reactivar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos? ¿De qué recursos estaríamos hablando?

No he examinado la cuestión de cerca. Pero gente del sector dice que el financiamiento de YPFB plantea muchos problemas y que sería más sano encontrar recursos de otra fuente.

¿Por qué sería problemático?

Porque la sociedad tendría que dar plata a una empresa que no sabe cómo funcionará. Tú me dirás que eso se decidió en el referéndum. Pero yo creo que hay que reformular esa pregunta del referéndum, porque si se preguntaba si querían destinar los recursos a un YPFB ineficiente, la respuesta hubiera sido no. Y, de hecho, habría que preguntarles a los adultos mayores. Ellos son los más perjudicados.

Ahora vamos a ser dueños de toda la cadena.

Esa cadena no se ha perdido, en términos de existencia; sólo está en otras manos. Lo que hay que hacer es que el Estado participe a lo largo de toda la cadena productiva. No tengo ningún problema con que vaya a pasar eso, siempre y cuando se cumplan las normas regulatorias. Por ejemplo, hace 10 años, ¿quiénes eran los dueños de las estaciones de servicio? Los que tenían algún contacto en YPFB.

Los Encinas, por supuesto.

Ahora, cualquier persona puede ir a la Superintendencia y pedir la licencia de operación. Sin duda, ahora es más transparente.

Y en todo caso hay que decir claramente que la cadena tampoco era tan sólida como quisieran mostrarla. Por ejemplo, en el libro de Carlos Villegas sobre el petróleo en Bolivia se habla con mucha añoranza de la “cadena perdida”, pero creo que en los hechos la cadena no existió. El fuerte

Gente del sector dice que el financiamiento de YPFB plantea muchos problemas y que sería más sano encontrar recursos de otra parte. La sociedad tendría que dar plata a YPFB sin saber cómo funcionará. Es cierto que eso se decidió en el referéndum, pero creo que hay que reformular esa pregunta.

Lo que hay que hacer es que el Estado participe a lo largo de toda la cadena productiva. Yo no tengo ningún problema con eso, siempre y cuando se cumplan las normas regulatorias.

Podemos reactivar YPFB con una estrategia de largo plazo, en un proceso de recuperación progresiva de la participación del Estado en el sector. Primero, siendo socios de las refinerías, lo que te permite controlar el precio en el mercado interno. Después, empiezas a recuperar las plantas de almacenaje y las estaciones de servicio privadas. Luego sigues con los oleoductos, etc.

patrimonialismo hizo que muchos de estos eslabones se privaticen de facto como en el caso de los Encinas. Otros eran “dueños” de la exploración, otros de las refinerías, y así. La cadena ya estaba rota.

Sí. Sin embargo, ahora hay más transparencia. Ahora sabemos que de los 3 Bolivianos con 75 centavos, un Boliviano se va aquí, 10 centavos allá y así sucesivamente. Si el Estado quiere participar en toda esta cadena, adelante, pero que sea transparente.

Si no podemos sacar plata de la reactivación de las capitalizadas, ¿de dónde sacamos plata para reactivar YPFB?

Con inteligencia. Primero, siendo socios de las refinerías de Cochabamba, Santa Cruz y Chuquisaca. Tener las refinerías te da la potestad de controlar el precio del crudo en el mercado interno. Una vez que participas en refinería, empiezas a recuperar las plantas de almacenaje y las estaciones de servicio que ahora son privadas. Entonces, habría que potenciar las que aún le quedan a YPFB. Luego, ver qué pasa con los oleoductos. Es un proceso de largo plazo. Nadie va a venir a regalarte dinero.

Pero siempre es el dinero internacional el que pesa. Por eso cabe preguntarnos si los organismos internacionales nos pueden vetar a causa de la nueva ley.

El Banco Mundial está preocupado con el nuevo impuesto. Dice que evidentemente ha solucionado un problema de caja a corto plazo. Pero, en el mediano y largo plazo, la inversión caerá. Entonces, ¿qué sostenibilidad fiscal le dará al Gobierno?

O sea que el Banco Mundial no está de acuerdo con el impuesto.

Me parece que ellos no quieren un impuesto tan ciego y regresivo. Ellos quieren un impuesto que trate a los campos pequeños con menor alícuota impositiva y a los campos grandes, con alícuotas mayores.

Ahora entramos, precisamente, en este componente al que he denominado “enanismo estatal y consolidación de una sociedad rentista”. El IDH ha dado lugar a una pelea entre los municipios y las prefecturas que parece llevarnos a que estos recursos se usen de manera fragmentada y sin mayor repercusión en el mediano y largo plazo.

Es riesgoso financiar gastos estables con los recursos del gas.

¿Tú crees que se va a acabar tan rápido? Esto da para 50 años más.

¿Con un precio tan alto? Tres dólares, ahora que el precio del barril está en 50 dólares.

El Banco Mundial quiere un impuesto que trate a los campos pequeños con menor alícuota impositiva y a los campos grandes, con alícuotas mayores.

Pero los tres dólares están en función de los convenios que hemos suscrito con los compradores.

No, si el precio del crudo baja a 20 dólares, el precio de exportación al Brasil baja a un dólar, debido al mecanismo de indexación contractual.

¿Con la Argentina también?

Si pagan el mismo precio que el Brasil. El peligro está en asignar los recursos petroleros a gastos sociales, porque la sostenibilidad financiera de los municipios es incierta.

Pero ¿tú crees que podría bajar el precio del petróleo?

Siempre pasa lo que no quieres que pase en términos de precios. Hay algo que se llama riesgo fiscal. Esto significa no asignar ingresos altamente variables a gastos permanentes, que es lo que se hace cuando se asignan recursos del petróleo. El caso más claro es lo que pasó con el estaño: el precio cayó y cayó la actividad minera del estaño, y con ella gran parte de la economía. Por tanto, no es bueno descentralizar recursos completamente. Un TGN centralizado puede obtener recursos de otra parte y coparticiparlos para respaldar a un municipio que se ha quedado sin recursos por una caída de los precios de los hidrocarburos. Y es el TGN quien hace el subsidio cruzado para asegurar la sostenibilidad financiera del municipio.

Mi preocupación era otra. Si fragmentamos la inversión pública, no se va a ver obras de impacto en 30 ó 50 años. Ese era mi temor.

Claro. Al descentralizar de semejante forma los recursos del sector petrolero, el Estado tendrá que aguantar el precio del crudo de todos los municipios. Apuesto que los municipios ya están obteniendo préstamos con esta plata.

¿El TGN gana o pierde?

Pierde.

¿Deberíamos depender tanto del gas?

No, porque nos pasará como con el estaño.

Entonces, ¿qué deberíamos hacer como bolivianos?

Reinvertir las rentas del gas en capital físico o humano. Muchas gracias.

Hay algo que se llama riesgo fiscal. Esto significa no asignar ingresos altamente variables, como los del petróleo, a gastos permanentes.

No deberíamos depender del gas porque nos va a pasar lo mismo que con el estaño. Deberíamos reinvertir las rentas del gas en capital físico o humano.

¿Cómo andamos en casa en el tema de medio ambiente?

Una conversación con Eduardo Forno*

Comienzo con una pregunta más bien teórica, para tener un contexto de introducción. ¿Qué importa más: el hombre o el medio ambiente? O para ponerlo en forma menos dual: ¿cómo logramos un desarrollo económico sin malograr el medio ambiente?

Tenemos un territorio con recursos naturales: suelo, agua, árboles. También hay pobladores que requieren vivir con bienestar. Para lograr este bienestar son inevitables los impactos sobre el medio ambiente, en muchos casos incluso deteriorándolo.

Esta es una pregunta que no sólo nos la hacemos nosotros. Se la ha hecho todo el mundo, sobre todo a principios de los años setenta. Primero, no hay que olvidar que tenemos un territorio con recursos naturales renovables: suelo, agua, árboles y aire. En segundo lugar, también hay pobladores que requieren vivir con bienestar. Para lograr este bienestar son inevitables los impactos sobre el medio ambiente, en muchos casos incluso deteriorándolo. Ahora bien, hay impactos aceptables y otros que son inaceptables. Entre los impactos inevitables tenemos el desarrollo urbano. Por tanto, el que existan desechos urbanos es inevitable; sin embargo, los puedes manejar mejor o peor, pero nadie va a dejar sus actividades diarias como lavar sus platos, entrar al baño, etc. Lo que uno tiene que pensar es la manera en que, como sociedad, se maneje adecuadamente la temática. Es ahí donde se aplica el concepto del bien colectivo sobre el bien individual. Por ejemplo, hablemos de un agricultor de Mecapaca. En 1920 regaba su producción con un agua relativamente limpia y no había mayor problema;

* Eduardo Forno es biólogo de profesión, con estudios en la Universidad Mayor de San Andrés -UMSA. Desde 2002 es director ejecutivo de Conservación Internacional en Bolivia. Fue asesor en Desarrollo Sostenible y subsecuentemente representante residente auxiliar y representante residente adjunto del PNUD en Bolivia; director ejecutivo de la Asociación Boliviana para la Conservación -TROPICO; gerente técnico y asesor del equipo de diseño del Fondo Nacional para el Medio Ambiente, dependiente de la Presidencia de la República; director de la Colección Boliviana de Fauna del Instituto de Ecología e investigador del Museo Nacional de Historia Natural, de la Academia Nacional de Ciencias de Bolivia. Ha sido catedrático de la Carrera de Biología-Instituto de Ecología de la UMSA y actualmente dicta un módulo dentro de la Maestría de Proyectos para el Desarrollo de la Universidad Andina, en La Paz. Trabajó como consultor para el Banco Mundial, el PNUD, la UICN, ACDI y COSUDE, entre otros. En 1996 recibió el premio al Biólogo Joven del Año, de la Academia de Ciencias del Tercer Mundo. Ha publicado, como co-editor, el libro *La Paz: historia natural en un valle de los Andes* y el capítulo sobre la experiencia de conservación trasfronteriza boliviano-peruana en el libro sobre *Conservación trasfronteriza mundial*.

retribuía a la ciudad de La Paz con vegetales y alimentos razonablemente limpios. Hoy en día, nosotros le estamos entregando agua contaminada y nos está devolviendo alimentos contaminados, causa de muchísimos problemas gastrointestinales. Es una muestra de que el rebote de lo que hacemos con la naturaleza es inevitable.

Así, pues, lo que uno tiene que hacer es pensar cómo manejar de la mejor manera ese balance entre necesidades y bienestar, desde todos los ángulos, desde el ángulo del empresario y del que recibe el agua; desde el ángulo del que está dando un producto contaminado y el consumidor. Veamos otro ejemplo. Hay un estudio que compara el empleo y las ganancias que tiene Inti Raymi con toda la minería del oro en la zona de Mapiri. Ambos casos producían casi la misma cantidad de oro, la diferencia es que la minería cooperativizada produce gran cantidad de empleo y reparte mejor las utilidades, en tanto que la gran minería produce poco empleo y concentra las utilidades. Pero en el contexto ambiental, el efecto de Inti Raymi es casi nulo, en tanto que el efecto de las cooperativas mineras es grande. Eso nadie lo dice, porque estamos en un país donde hay muchos mitos que no se tocan. Todo esto tiene que ver con las oportunidades que te ofrece el país y cómo utilizas esas oportunidades; esto depende de la visión que tengas, pero el problema es que no tenemos una visión de país. Unos quieren un país minero, otros un país que exporte gas, otros soya, algunos queremos tener un país diversificado, otros un país que busque el turismo como una forma de aumentar el empleo. Todo esto tiene que ver con el medio ambiente y ello está ligado a una visión del desarrollo; unos la fincan en el individuo y otros en la comunidad.

Ya que hay una variedad de maneras de mirar el desarrollo y ellas impactan en forma diferente sobre el medio ambiente, es evidente que la actual forma de mirar este tema tiene un sello externo innegable. Incluso, desde una perspectiva un tanto radical, se ve este entusiasmo por la defensa del medio ambiente como una ideología impuesta desde afuera. ¿Es así? O, para ponerlo en términos más generales, ¿cómo es que surge la pasión por este tema?

Definitivamente es cierto que el tema ambiental obedece a una manera de mirar el desarrollo. No es consecuencia, necesariamente, de una reflexión académica. La revolución industrial no se debió a que alguien dijera: “hagamos revolución industrial”, sino que fue un proceso. La revolución verde fue lo mismo. A principios de la década del setenta no fue que alguien dijera “nos faltan alimentos y tenemos que sembrar este planeta de verde, porque todo el mundo tiene que comer bien”. No, la cosa fue sencillamente espontánea. Después viene la revolución ambiental, porque se comienza a sentir los efectos de esta interacción hombre-naturaleza sobre la salud, el agua, el clima, la contaminación en ciudades. Comienza a afectar el bienestar de la gente rica, porque si hubiera afectado sólo a los pobres posiblemente la temática medioambiental no sería parte fundamental de

Hay impactos aceptables y otros inaceptables. Uno tiene que pensar la manera en que, como sociedad, se maneje adecuadamente la temática. Es ahí donde se aplica el concepto del bien colectivo sobre el bien individual.

El Informe Bruntland abrió en los setenta la discusión ambiental. Posteriormente, el mayor hito internacional para los temas ambientales fue la Cumbre de Río de Janeiro, en 1992. Allí se aprobó la Agenda 21, para el desarrollo sostenible. Puso, además, la semilla del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF).

El Protocolo de Montreal, otro mecanismo que surgió de Río 92, es un tratado internacional diseñado para proteger la capa de ozono a través del control de producción de las sustancias responsables del agujero en la misma.

La revolución ambiental empieza cuando los efectos de la interacción hombre-naturaleza sobre la salud, el agua, el clima comiencen a afectar el bienestar de la gente rica, porque si hubieran afectado sólo a los pobres, posiblemente la temática medioambiental no estaría como parte fundamental de las políticas mundiales.

las políticas mundiales. En ese sentido, te aseguro que la mirada de los Estados Unidos sobre el desarrollo ambiental ha cambiado después del huracán Katrina, porque es la primera vez que siente el golpe en su propio territorio.

Pero volviendo a los orígenes, es necesario rescatar el camino que se siguió para poner el tema ambiental en la agenda internacional. Y fue el llamado Informe Bruntland el que, a mediados de la década de los setenta, abrió la discusión con mayor fuerza. En este informe se acuña ya el concepto de desarrollo sostenible. Posteriormente, el mayor hito internacional en la lucha por los temas ambientales fue la Cumbre de Río de Janeiro, en 1992. Allí se aprobó la Agenda 21, que es una guía para el desarrollo sostenible. También se acordaron las convenciones sobre biodiversidad y sobre los cambios climáticos. Asimismo, se dio la semilla para el inicio del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, más conocido como GEF.

Otro hito relevante es el Protocolo de Montreal, que es un tratado internacional diseñado para proteger la capa de ozono, a través del control de producción de las sustancias responsables del agujero en ella. El tratado fue firmado en 1987 y entró en vigor en 1989. Es relevante, pues los países del Primer Mundo decidieron invertir en el medio ambiente, subvencionando el cambio tecnológico de aquellas empresas que producían una serie de elementos tóxicos. El Protocolo tiene que ver, pues, con el tema de la capa de ozono y la producción de clorofluorocarbonos, el producto que hacía funcionar los aerosoles. Hoy en día, ningún aerosol contiene clorofluorocarbonos; todos funcionan con aire comprimido. Lo mismo sucedió con empresas que producían espuma de goma o con las productoras de refrigeradores; hoy ningún refrigerador moderno usa el freón porque se ha subvencionado el cambio tecnológico de todas estas empresas. La China era el principal país industrial con este tipo de tecnología obsoleta, de modo que se ha subvencionado a las empresas chinas con miles de millones de dólares para que cambien de tecnología, a través de Naciones Unidas, dando cumplimiento al Protocolo de Montreal. De este modo se llevó adelante un programa efectivo de subvenciones, de subvenciones de verdad, no de donaciones para una mejora directa del medio ambiente, sino para el cambio tecnológico que evite afectar el ambiente.

¿Los efectos han sido positivos?

Sí, por ejemplo, la China ha reducido prácticamente en su totalidad la producción y el uso de este tipo de tecnologías. Ha sido un éxito.

¿Qué más, a nivel global?

Había el desafío de poner sobre el tapete los acuerdos de Río de 1992. Un aspecto importante es el que se refiere a los mecanismos de financiamiento para el desarrollo. Los mecanismos más importantes que genera Río 92 son el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo

para el Protocolo de Montreal. El fracaso más grande es el acuerdo, no cumplido por los países desarrollados, de ceder el 0,7 por ciento de su PIB para apoyar en desarrollo sostenible a los países del Tercer Mundo. Los pocos que cumplieron fueron Holanda, Dinamarca y Suecia.

Asimismo, es de vital importancia el Protocolo de Kyoto, de 1997 del Convenio Marco sobre Cambio Climático de la ONU, que recientemente entró en vigor y que Estados Unidos aún es reticente a firmar. El objetivo del Protocolo de Kyoto es conseguir reducir en un 5,2 por ciento las emisiones globales de gases de efecto invernadero sobre los niveles de 1990 para el periodo 2008-2012. Y, además, contiene objetivos legalmente obligatorios para que los países industrializados reduzcan las emisiones de los gases de efecto invernadero que producen.

Y ¿qué implican aquí las Metas del Milenio?

Bueno, ese es un tema muy importante: se ha acordado como una de las Metas del Milenio la promoción de un desarrollo verdaderamente sostenible. De todas las Metas del Milenio, ésta es la más difícil de medir. Otras sí se han medido en Bolivia, por ejemplo, en educación nos ha ido bien, en salud estamos más o menos y podríamos mejorar; pero en el tema ambiental no se ha podido medir nada. En el país no se quiere aplicar los indicadores mundiales como, por ejemplo, la relación entre las tasas de reducción de cobertura vegetal y la tasa de ampliación de frontera agrícola o la tasa de abandono de campos agrícolas.

Por ejemplo, se ha anunciado que Santa Cruz va a ampliar en un millón de hectáreas sus plantaciones de soya. La pregunta que yo haría es: ¿de cuántas hectáreas de producción agrícola está pasando a cuántas de producción ganadera y de cuántas de producción ganadera a cuántas de barbecho? Este proceso de abandono de tierras agrícolas por sistemas menos productivos, como el ganadero, o improductivos, como el barbecho, es demasiado alto y una muestra de ineficiencia en el uso de la tierra. Entonces la pregunta es, ¿por qué no se trabaja, más bien, en conservar los suelos y mantener los sistemas productivos que ya tenemos, en vez de abandonarlos y ampliar la frontera agrícola deforestando?

Por qué no entramos a dialogar sobre cómo todo este movimiento internacional a favor del medio ambiente impacta en el país. ¿Cómo surge esta temática en Bolivia?

Bueno, como te dije, se dio un gran movimiento mundial en defensa del medio ambiente. Bolivia entra en este movimiento mundial de una forma muy peculiar. El año 1986 se crea la primera instancia gubernamental vinculada al tema ambiental: dentro del entonces MACA (Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios), se crea el Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Se crea porque el proyecto del BID que financia la carretera Chimoré-Yapacaní es el primer proyecto de una carretera

El fracaso más grande de Río 92 es el acuerdo, no cumplido por los países desarrollados, de ceder el 0,7 por ciento de su PIB para el desarrollo sostenible de los países del Tercer Mundo.

El Protocolo de Kyoto del Convenio Marco sobre Cambio Climático de la ONU busca conseguir reducir en un 5,2 por ciento las emisiones globales de gases de efecto invernadero sobre los niveles de 1990 para el periodo 2008-2012.

Se ha acordado como una de las Metas del Milenio la promoción de un desarrollo verdaderamente sostenible. Es una meta muy difícil de medir.

El proceso de abandono de tierras agrícolas por sistemas menos productivos, como el ganadero o el barbecho, es demasiado alto. ¿Por qué no se trabaja, más bien, en conservar los suelos y mantener los sistemas que ya tenemos, en vez de abandonarlos y ampliar la frontera agrícola deforestando?

El año 1986 se crea la primera instancia gubernamental vinculada al tema ambiental, dentro del entonces Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios; el Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

En el año 1990 el gobierno de Jaime Paz crea la Secretaría Nacional para el Medio Ambiente y el Fondo Nacional para el Medio Ambiente, que eran entidades pioneras en todo el mundo.

de gran envergadura que tiene un estudio de impacto ambiental bajo normas internacionales relativamente estrictas. Carretera clave para el desarrollo nacional y clave también por los efectos que iba a tener sobre el medio ambiente y las poblaciones locales. Para reducir sus impactos negativos y por la necesidad de que haya alguna entidad del gobierno que dé seguimiento a algo que era desconocido hasta ese momento para todos, el BID, además del financiamiento, pone como condición que se cree esta instancia gubernamental. Fue la base del contexto en el cual nos desenvolvemos.

Ya el año 1990 el gobierno de Jaime Paz crea la Secretaría Nacional para el Medio Ambiente y el Fondo Nacional para el Medio Ambiente, que eran entidades también pioneras. No existían entidades similares en la región. El Fondo fue el primero en el mundo y fue el padre del resto de los fondos ambientales del planeta. Todos los que han trabajado ahí han sido consultores de los demás, como sucedió con los que diseñaron el Fondo Social de Emergencia o el FIS. O sea, somos expertos en crear cosas innovadoras y espectaculares, pero malos para mantenerlas en el tiempo, por la intromisión política. Pero lo que sí fue interesante es que se promovió, junto con la Cámara de Diputados y, en concreto, con la Comisión de Medio Ambiente, cuyo presidente era Jorge Torres, la búsqueda de fondos, con el fin de preparar la Ley del Medio Ambiente. Esta norma se promulgó en abril de 1992, un mes y medio antes de la Cumbre de Río 92. O sea, nuevamente, el país fue pionero en proponer una ley ambiental en breve plazo.

Interesante. ¿Quién la hizo y por qué?

Creo que aquí hay que referirse al papel que ha jugado la sociedad civil en el tema ambiental desde principios de los años ochenta. Mucho antes de que el gobierno haya pensado en el tema ambiental, se crea LIDEMA, la Liga de Defensa del Medio Ambiente, alrededor del Instituto de Ecología, con financiamiento de USAID. Este grupo, que se genera alrededor de las universidades y centros de investigación académica, se movía entonces en una lógica soñadora y de denuncia, que era lo que estaba de moda. Este movimiento se encuentra con gente de visión en el Congreso, donde estaba Jorge Torres. Se contó con el apoyo en el Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional, generándose una corriente positiva en defensa del medio ambiente. Los despistados de entonces fueron los empresarios y el gol lo metieron los ambientalistas.

¿Qué hicieron los empresarios para contrarrestar esta arremetida ambientalista?

Reaccionaron promulgando el Código Minero y la Ley de Hidrocarburos. Ambas normas fueron un duro golpe contra la Ley del Medio Ambiente. Por ejemplo, el Código Minero indica que en la minería la

exploración tiene un impacto conocido, y cuando dices eso en una ley significa que no es necesario hacer estudios de impacto ambiental; entonces, con eso te ahorras mucha plata y te evitas complicaciones y puedes contaminar tranquilamente.

Luego viene un equilibrio, que yo creo es el hito más importante del balance entre medio ambiente, productividad y bienestar en la legislación boliviana, que es la Ley Forestal. La Ley Forestal expresa un gran movimiento del sector, pero hay que decir las cosas claramente: el apoyo de USAID, a través de su proyecto Bolfor, fue decisivo. Considero que a partir de esta ley cambió la manera de ver el tema del bosque, la manera de producir e incluso la misma institucionalidad. También hay que decir que lo político jugó un papel muy importante. Doña Neisa Roca, militante adenista, se convirtió en el elemento central para sacar adelante esta ley desde el Congreso, a pesar de los reiterados vetos de aquellos sectores reaccionarios.

Como dices, el Código Minero es muy permisivo, pero, ¿y la Ley de Hidrocarburos?

La Ley de Hidrocarburos también tiene ciertas aristas conflictivas. Por ejemplo, se declara de prioridad nacional la producción de hidrocarburos y, por lo tanto, se puede dar concesiones hidrocarburíferas en áreas protegidas. Esto ha sido cambiado con la nueva Ley de Hidrocarburos en vigencia, que indica que dentro de los parques nacionales no se permite concesiones de hidrocarburos. Habría que lograr otro tanto con la minería.

Pasamos entonces de una tesis conservacionista, reflejada en la Ley del Medio Ambiente, a su antítesis con el Código Minero y la Ley de Hidrocarburos, para lograr finalmente una síntesis útil y equilibrada con la Ley Forestal. Perfecto. En este escenario, ¿cómo vemos la creación cada vez más dilatada de áreas protegidas en el país que, tengo entendido, ocupan el 16 por ciento del territorio nacional?

La Ley del Medio Ambiente es la que realmente da el espacio a las áreas protegidas. Éstas, especialmente en el caso de los parques nacionales, constituyen la estrategia más efectiva a nivel mundial para preservar la biodiversidad. Sin embargo, se corre el peligro de que se transformen en islas si no forman parte de un paisaje más integral y sostenible. Se han elaborado innumerables versiones de las leyes de biodiversidad y de áreas protegidas pero, sistemáticamente, no ha sido posible consensuarlas. El problema de estas leyes es que al tocar temas de derechos y acceso a recursos naturales, tocan muchos intereses y despiertan mucha susceptibilidad.

Ya que hablamos de las áreas protegidas, el país también ha firmado acuerdos internacionales para la protección de nuestros humedales. Se trata precisamente del Convenio de Ramsar.

Jorge Torres, Presidente de la Comisión de Medio Ambiente, inició la búsqueda de fondos con el fin de preparar la Ley del Medio Ambiente. Esta norma se promulgó en abril de 1992, un mes y medio antes de la Cumbre de Río 92. O sea que el país fue nuevamente pionero en proponer una ley ambiental en breve plazo.

Se crea LIDEMA, la Liga de Defensa del Medio Ambiente, alrededor del Instituto de Ecología. Este grupo, que se genera alrededor de las universidades y centros de investigación académica, se movía entonces en una lógica soñadora y de denuncia.

Esta corriente medioambientalista generó molestia en los empresarios, que reaccionaron promulgando el Código Minero y la Ley de Hidrocarburos. Ambas normas fueron un duro golpe contra la Ley del Medio Ambiente.

Luego viene un equilibrio, que yo creo es el hito más importante del balance entre medio ambiente, productividad y bienestar en la legislación boliviana: la Ley Forestal, que expresa un gran movimiento del sector. Fue decisivo el apoyo de USAID a través de su proyecto Bolfor.

Según la nueva Ley de Hidrocarburos, en los parques nacionales no se permite concesiones de hidrocarburos. Habría que lograr otro tanto con la minería.

La Ley del Medio Ambiente es la que realmente da espacio a las áreas protegidas, especialmente a los parques nacionales, que constituyen la estrategia más efectiva a nivel mundial para preservar la biodiversidad.

Sí, pero esta convención de 1974 es una de las más débiles dentro de las convenciones ambientales. No se tiene acceso a ningún tipo de recursos. Es más bien un apoyo de tipo institucional con poca capacidad de sanción. Si haces daño a un humedal, por ejemplo, lo normal es que no pase a mayores. Con todo, se trata de áreas que deben ser protegidas.

¿Por qué se crea otro nombre, entonces, para lo que podría quedar simplemente como área protegida?

Internacionalmente hay tres categorías de áreas protegidas que pueden ser refrendadas por algún organismo de Naciones Unidas o algún organismo multilateral. Son 1) las reservas de la biosfera, 2) los monumentos y patrimonios de la humanidad —títulos que da la UNESCO— y 3) y las áreas Ramsar. Además, un área protegida puede ser una montaña, una cuenca o un humedal. Por ejemplo, el lago Titicaca es un humedal y está enmarcado en la Convención Ramsar, pero paradójicamente no tiene ninguna categoría de protección nacional. Ahora se está tratando de que se suscite mayor atención a este tema que, de lo contrario, lo terminará afectando negativamente. Por ejemplo, la ciudad de Puno está botando todas sus aguas servidas al lago. Ya ha afectado un radio de 60 kilómetros alrededor de la ciudad. Lo mismo sucede con Copacabana, en nuestro caso, o con mina Matilde en su momento o con El Alto, pues el río Katari, que sale de esta ciudad, es afluente del lago Titicaca.

Pasemos a ver qué rol ha tenido el Estado en esta temática. Para ser más preciso, ¿Qué rol ha tenido el Estado descentralizado en este tema?, ¿en qué medida el proceso de descentralización, por ejemplo, que extendió el Estado hasta los confines rurales, fue útil para cuidar los recursos naturales?

Aunque la Ley del Medio Ambiente no preveía una descentralización explícita, toda la secuencia de la Participación Popular generó un proceso de establecimiento de capacidades ambientales en prefecturas y en municipios. Es un avance que aún deja mucho que desear, es cierto, pero ya se producen ciertos estudios de impacto ambiental que no necesitan ser aprobados por el Gobierno central, pues basta con la venia prefectural. De modo que existe ya un nivel de descentralización, que aunque no es el deseado, es indudablemente muy importante. Y los municipios también juegan un papel a través de su planificación y el control de su espacio territorial en las cuestiones ambientales. Entonces, se está configurando una descentralización del sistema ambiental.

Por ejemplo ¿qué hacen las prefecturas con el tema de medio ambiente?

Las prefecturas tienen unidades ambientales responsables de la aprobación de fichas ambientales y otro tipo de documentos ambientales. En el caso de inversiones muy grandes, ya no se dialoga con las prefecturas y se pasa directamente al Gobierno central. En todo caso, todavía hay

poca precisión en el tema. Muchas competencias ambientales están en un limbo. No hay claridad respecto a qué nivel se hace cargo del tema. Lo mismo sucede con los municipios, que en el mejor de los casos han establecido unidades ambientales, aunque posiblemente no con ese nombre. Suelen llamarse unidades de desarrollo humano sostenible o algo por el estilo, pero sus competencias tampoco están claras.

Y la cosa se complica más cuando incluimos en el debate otras normas de notable relevancia en el manejo de los recursos naturales, como la Ley INRA, que crea TCO y que pretende hacer cumplir una función económico-social a las tierras distribuidas por todo el país...

Sí, un tema también muy importante es precisamente el denominado tema indígena, que tiene una lógica de defensa y distribución de la tierra y el territorio bastante peculiar. Desde una perspectiva ambiental podemos creer que las TCO, tanto por su extensión como por su baja población, pueden ser espacios de manejo pro ambiental de la tierra. Si uno viera este asunto desde el punto de vista netamente ambiental y de la biodiversidad, podríamos decir que es una buena idea haber constituido TCO, aunque desde el punto de vista productivo y empresarial podrían considerarlo una barbaridad. Por eso digo que esto configura otra línea de discusión que todavía no sabemos dónde va a terminar.

El otro aspecto de tu pregunta que conviene comentar se relaciona precisamente con la denominada “función económico-social de la tierra”. La Reforma Agraria contemplaba también una función económica que podía demostrar a través de un campo que este produciendo. La función económica y social en la Ley INRA trata de ampliar este concepto a la ganadería, lo forestal y el ecoturismo, entre otros. Lamentablemente no se está aplicando de esta manera, porque hay una incapacidad de las instancias gubernamentales para hacerlo más allá de las típicas funciones de productividad agrícola y ganadera, causando tremendas distorsiones en los procesos de implementación de esta norma, porque la función económico-social es el elemento que define para qué va ser ese espacio territorial.

Es realmente preocupante lo que comentas. Pero imagino que hay otros problemas medioambientales igualmente importantes. Se me ocurre que el tema de la desertificación es un tema que se torna cada vez más preocupante. Hay departamentos que están desertificados en más de un 50 por ciento, como es el caso de Tarija. ¿Qué opinas?

Antes que nada cabe recordar que el tema de la desertificación, aunque cuenta con una convención internacional, ésta es una convención muy débil. La razón es simple: la desertificación no es un tema del Primer Mundo sino del Tercer Mundo. Aquí en Bolivia hay tierras en proceso de desertificación en aproximadamente un 30 por ciento del territorio. Todo el altiplano, por ejemplo, es propenso a la desertificación, sobre todo el

Se corre el peligro de que las áreas protegidas se transformen en islas, si no forman parte de un paisaje más integral y sostenible.

Internacionalmente hay tres categorías de áreas protegidas que pueden ser refrendadas por algún organismo de Naciones Unidas o algún organismo multilateral: las reservas de la biosfera, los monumentos y patrimonios de la humanidad —títulos que da la UNESCO— y las áreas Ramsar.

El lago Titicaca es un humedal y está enmarcado en la Convención RAMSAR, pero paradójicamente no tiene ninguna categoría de protección nacional. Se está tratando de cambiar esta situación antes de que se afecte negativamente al Lago Titicaca.

Aunque la Ley del Medio Ambiente no preveía una descentralización explícita, toda la secuencia de la Participación Popular generó un proceso de establecimiento de capacidades ambientales en prefecturas y en municipios.

Los municipios juegan un papel, a través de su planificación y el control de su espacio territorial, en las cuestiones ambientales.

Las prefecturas tienen unidades ambientales responsables de la aprobación de fichas ambientales y otro tipo de documentos ambientales. En el caso de inversiones muy grandes, se las define directamente con el Gobierno central.

altiplano centro y sur. Otro foco de desertificación son los valles secos. Nuestro Valle de la Luna es uno de esos.

También tenemos desertificación causada por el hombre. Por ejemplo, el valle de Tarija que mencionas. Es pequeño, de poca extensión, pero es un desierto. Sin embargo, lo más patético del proceso de desertificación se encuentra en Santa Cruz, y no me refiero al Chaco, ni al área del río Parapetí, sino al sur de la ciudad de Santa Cruz. Las Lomas de Arena sirven para mostrar a las “Magníficas” en un ambiente de playa y arena, pero son resultado de un grave proceso de desertificación. Las dunas se han formado por viejas intervenciones sobre lo que antiguamente fue un bosque. Al norte de Charagua los menonitas cultivaron soya en un área donde hay poco agua. Al no tener mucho éxito, abandonaron las tierras.

Si es así de grave, ¿qué estamos haciendo como país?

Casi nada. Y tampoco se puede hacer mucho. Lo hecho, hecho está. Combatir el desierto es casi imposible y lo que hay que evitar es que el problema aumente. Es difícil solucionar eso pues los costos son grandes. Otro tanto sucede con la contaminación. La contaminación del río Pilcomayo es tremenda. Ya no lo recuperamos más, sobre todo en la parte alta.

¿Qué grado de contaminación tenemos ahora?

Bueno, es difícil dar cifras; pero te puedo hablar de algunas cuencas gravemente contaminadas. Por ejemplo, las cuencas del río Pilcomayo y del río San Juan del Oro, como resultado de la minería tradicional de Potosí. Tengamos en cuenta que hubo algún momento en nuestra historia en el que 36 ingenios mineros funcionaban en la ciudad de Potosí, botando el agua que procesaban directamente al río. Y actualmente algunas cuencas que vierten sus aguas en el río Beni, en La Paz, por ejemplo, son cuencas donde la salud ambiental está por debajo del 20 por ciento. O sea, se ha perdido el 80 por ciento de la salud ambiental, con los riesgos que ello implica. En ellas tomas agua y consumes pescados que son un riesgo para la salud.

Pero, ¿qué estamos haciendo? Alguien habrá.

No todo es malo. Tenemos una Ley del Medio Ambiente y sus reglamentos, tenemos Agendas 21 nacional y departamentales, hemos refrendado las diferentes convenciones antes mencionadas y tenemos una institucionalidad razonable en la temática. Por ejemplo, la Estrategia Nacional de Biodiversidad es una iniciativa muy interesante que nace a partir de la Convención sobre Biodiversidad. Hay una estrategia andina de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en el marco de la CAN. Es un intento de valorizar la biodiversidad para que sea utilizada de una manera lo más sostenible posible.

En todo caso, lo que se requiere para proteger esta biodiversidad son políticas claras de incentivos y desincentivos. Nos están faltando estos anzuelos y ganchos para ser más efectivos en la defensa del medio ambiente. Por ejemplo, todos hablamos de que el turismo es maravilloso, pero ¿qué incentivos o desincentivos estamos dando?, ¿le estamos facilitando a alguien que presente un proyecto de ecoturismo?, ¿le estamos capacitando guías? No estamos haciendo nada de eso y éste es un ejemplo de un componente de la Estrategia de Biodiversidad. La Ley de Turismo es una de esas leyes hechas por los grandes empresarios del turismo, de unas pocas operadoras de turismo, limitando las actividades de empresas menores o comunitarias. No es una norma que se haya hecho, por tanto, pensando en el bien común y en el país. Y esos son los incentivos y desincentivos a que me refiero. Tenemos experiencias exitosas de turismo cultural —microempresarial—, por ejemplo, pero que no tienen apoyo de ningún tipo. Por eso es fundamental hacernos ciertas preguntas: ¿estamos permitiendo que las empresas comunales tengan un espacio en la legislación que les permita funcionar? No. Porque si no te acoges a esquemas dentro del Código de Comercio, estás fregado. Pero la dinámica de la creación de la empresa tiene que ver con las estructuras comunales. Hay que repensar totalmente este tema y, tal vez, este es el cuello de botella central para poder implementar el tema del biocomercio.

Por otro lado, ¿hemos evaluado adecuadamente las poblaciones de algunos grupos de animales? Solamente de dos: lagartos y vicuñas. El resto está dejado de lado. O sea, tú no puedes hacer nada para promover el biocomercio. Teóricamente, tú no podrías matar una hormiga según el decreto supremo de veda aún vigente. En su tiempo, el Decreto de Veda del Uso de la Vida Silvestre fue muy bueno para romper la lógica de corrupción del Estado que hacía un uso abusivo de los recursos de la vida silvestre. Lamentablemente, si bien este decreto fue muy útil, hoy te limita todo. Hoy requerimos un reglamento de vida silvestre. Vale decir, necesitamos reglas claras para hacer uso de los recursos disponibles. Creo pues que deberíamos este reglamento de vida silvestre, que es el que te permitiría utilizar estos recursos de forma sostenible. Por ejemplo, tenemos tal lorito que vive en tal lugar y a nivel internacional vale 500 dólares. Bueno, hagamos una estrategia que, sin afectar la población total de loritos, nos permita extraer una cantidad para que sea usada en el comercio.

El otro que está en proceso es el Reglamento de Recursos Forestales no Maderables. Es central porque si quieres conservar la biodiversidad tienes que usar el bosque de una manera sostenible. Si quieres conservar el bosque de una manera sostenible, tienes que tener normas para que esto sea una cuestión que funcione.

Un tercer punto es el tema de la Certificación para el Comercio Justo. Esto es fundamental. Consiste en que, si vas a exportar un producto, necesitas que alguien te lo certifique, así como alguien certifica los bosques. Aunque ya existe certificación para quinua, no la hay para el resto de los productos.

Desde el punto de vista netamente ambiental y de la biodiversidad, podríamos decir que es una buena idea haber constituido TCO, aunque desde el punto de vista productivo y empresarial puedan considerarlo una barbaridad.

La desertificación no es un tema del Primer Mundo sino del Tercer Mundo. En Bolivia está en proceso de desertificación aproximadamente un 30 por ciento del territorio. Otro problema grave es la contaminación de los ríos.

Si quieres conservar la biodiversidad tienes que usar el bosque de una manera sostenible. Si quieres conservar el bosque de una manera sostenible, tienes que tener normas para que esto funcione.

Es fundamental la Certificación para el Comercio Justo. Consiste en que alguien te certifique el producto que vas a exportar, así como alguien certifica los bosques.

El acuerdo sobre recursos genéticos del todo el grupo andino dice que si vienes a buscar, por ejemplo, principios activos contra la malaria, entonces tienes la obligación de declarar qué plantas vas a investigar.

Esto lo debería certificar una entidad privada. Ya tenemos el Consejo de Certificación Voluntaria para Bosques y el IBNORCA. Podría ser estatal o no. Normalmente, tiene más credibilidad cuando no es estatal.

Contáme la parte genética. A mí me parece interesante que tengamos un reglamento de acceso común a recursos genéticos.

En el marco del Acuerdo de Cartagena se ha firmado un acuerdo (la Decisión 293) sobre recursos genéticos para todo el Grupo Andino. La norma que tenemos en Bolivia se basa en esa norma regional. Esto es importante porque te genera una normatividad para el acceso a recursos genéticos. ¿Qué es un recurso genético? Es aquello que la evolución ha dado como un producto que puede transformarse en un bien. Por ejemplo, una planta medicinal es un recurso genético y el principio activo de esta planta también es un recurso genético.

Veamos el tema del derecho de uso de ese principio activo. Hablemos, por ejemplo, de un arbolito llamado evanta en los bosques del norte de La Paz. El evanta cura la leishmaniasis y los franceses han patentado el principio activo del evanta. Y aquí surge la pregunta: ¿tienen derecho o no tienen derecho a patentarla? Desde el punto de vista de la política boliviana y de los ambientalistas, no tienen derecho porque el pueblo tacana usa ese árbol para curar la leishmaniasis desde hace siglos. Pero he aquí que la Convención de Biodiversidad te da la posibilidad de patentar esos recursos. Los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio te permiten hacer eso y por ello Estados Unidos y otros países, con grandes industrias farmacéuticas, no quieren firmar ciertos acuerdos. Hoy, los franceses siguen siendo dueños de la evanta. Los franceses no tienen evanta en su territorio y han patentando algo que ni descubrieron, ni está en su país.

Este reglamento sobre uso de recursos genéticos te dice que si tú vienes a buscar, por ejemplo, principios activos contra la malaria, entonces tienes la obligación de declarar qué plantas vas a investigar, además tienes que hacer acuerdos con los pueblos indígenas que ya utilizan esas plantas y, finalmente, tienes que hacer acuerdos con el país donde existe este recurso.

Y en todo este mundo, ¿qué rol le cabe al proceso constituyente y autonómico?

Bolivia ha avanzado mucho en temas ambientales y de uso de recursos naturales, pero queda un largo camino por recorrer. Con la Asamblea Constituyente a punto de ser instalada, y las autonomías como un proceso en sus inicios pero, en mi opinión, irreversible, la coyuntura actual nos presenta oportunidades y desafíos.

Las autonomías confrontarán un estado centralizado en sus decisiones sobre acceso a recursos naturales, con una creciente tendencia a una descentralización del control sobre los recursos naturales, como se ha ido

dando con los municipios. En el mediano y largo plazo preveo un rápido avance de los departamentos hacia un control sobre sus recursos naturales y las decisiones sobre ellos. Está claro que mientras más cerca están los actores de sus recursos, mejor los gestionan.

Con la Asamblea Constituyente se presentan, en mi opinión, tres desafíos centrales. Primero, armonizar los diferentes sistemas de acceso a los recursos naturales y hacer este acceso más equitativo; segundo, la inclusión de conceptos ambientales dentro de los derechos y deberes de los ciudadanos, como, por ejemplo, el que contamina paga, y el control social sobre las fuentes de contaminación; y tercero, declarar la biodiversidad como sector estratégico del país y las áreas protegidas como patrimonio nacional.

La Asamblea Constituyente tiene tres desafíos. El primero, armonizar los diferentes sistemas de acceso a los recursos naturales y hacer este acceso más equitativo; segundo, la inclusión de conceptos ambientales dentro de los derechos y deberes de los ciudadanos; y tercero, la declaración de la diversidad biodiversidad como sector estratégico del país y las áreas protegidas como patrimonio nacional.

Diez años del régimen forestal

Una conversación con Ricardo Roca*

Poco menos de dos tercios del territorio nacional están cubiertos por masas boscosas: 52 millones de hectáreas de bosque tropical natural, de las cuales 32 millones son declaradas como tierras de producción forestal permanente, pero apenas están en uso alrededor de nueve millones. Todo esto genera un PIB forestal de 120 millones de dólares, que equivale al 3 por ciento del PIB nacional.

¿Podríamos hacer un balance general de la economía forestal de Bolivia?

Primero deberíamos ver de qué recursos hablamos. Poco menos de dos tercios del territorio nacional están cubiertos por masas boscosas: 52 millones de hectáreas de bosque tropical natural, de las cuales 32 millones son declaradas como tierras de producción forestal permanente. De estos 32 millones de hectáreas, apenas están en uso alrededor de nueve millones. Algunas bajo grupos indígenas y empresas sociales. Todo esto genera un PIB forestal de 120 millones de dólares, que equivale al 3 por ciento del PIB nacional. Las exportaciones forestales han fluctuado de 70 a 150 millones de dólares en los últimos cinco años, generando 50 mil empleos directos y 250 mil empleos indirectos, considerando la industria de la castaña en el norte del país. También genera alrededor del 6,1 millones de dólares en impuestos y 3,2 millones de dólares por año en patentes forestales, manteniendo vivo al régimen forestal y de igual manera a la Superintendencia Forestal.

¿Cómo se distribuyen estos 6,1 millones por impuestos y los 3,2 millones por patentes? ¿Llega algo a los municipios?

La Ley Forestal distribuye los 3,2 millones de dólares entre la Superintendencia, las prefecturas y los municipios. Existen, además de los recursos de la patente forestal, otros recursos como las multas y los remates

* Ricardo L. Roca Steverlynck obtuvo la licenciatura en Ingeniería Agronómica en la EMI y también tiene una maestría en Ciencias Agrícolas Tropicales y Subtropicales en la George August Universitat Goettingen-Alemania. Actualmente es gerente de programas en USAID/BOLIVIA. Fue experto en Gestión Forestal y Territorial en Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación y analista de Financiamiento Externo en el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. Entre sus muchas publicaciones figuran: *Estrategia de Forestería Comunitaria para el desarrollo amazónico* (coautor); *La Gestión Forestal Descentralizada*; *10 años de participación popular en Bolivia*, Municipalización: Diagnóstico de una década (coautor); *Política y Plan estratégico de desarrollo forestal para Bolivia*; *Redes de Intercambio Científico, propuesta de fortalecimiento*, en "Desafíos para la Cooperación Interdisciplinaria en el uso sustentable de recursos naturales"; *Fortalecimiento Tecnológico de la Ley Forestal 1700 de Bolivia, una propuesta para mejorar el sistema de regulación de recursos forestales*.

por contravenciones a la Ley Forestal y que se destinan a FONABOSQUE para poder financiar investigación. Estamos hablando de unos 30 millones de bolivianos a abril del 2006.

Se ha dicho que FONABOSQUE ha financiado al INRA, para que haga saneamiento, y esto ha funcionado con mucho éxito

No. Lo que ha funcionado con mucho éxito es que, a través de la Ley Financial, se transfieren recursos de esta cuenta al INRA y a la Superintendencia Forestal. No es que FONABOSQUE haya financiado esto.

¿Cuál es el objetivo de FONABOSQUE?

El objetivo de FONABOSQUE, Fondo Nacional del Bosque, es financiar proyectos de investigación, proyectos productivos y cualquier actividad que vaya a complementar al régimen forestal. De hecho, lo único que no puede hacer, por ley, es financiar a las instituciones nacionales. Ahora bien, nunca se financió un proyecto de investigación, ni de producción. Lo único que se hizo fue transferir fondos al INRA y a la Superintendencia.

¿Por qué no funcionó FONABOSQUE?

Nunca se llegó a institucionalizar. La estructura de FONABOSQUE es demasiado pesada y poco práctica, aunque sí muy participativa.

Pero, como idea, ¿sigue siendo pertinente? ¿Deberíamos tener ese tipo de fondo?

Sí. Definitivamente.

¿Qué relación tiene con el FONAMA?

Ninguna. El FONAMA nace mucho antes que la Ley Forestal, con recursos de las cuentas de la Iniciativa de las Américas. Se crea este fondo para financiar todo tipo de proyectos. Desapareció el año 2000. Con los recursos remanentes nace PUMA (Programa de Unidades Municipales Ambientales), que sí está financiado proyectos productivos. El PUMA tiene una estructura mucho más ágil y un directorio mucho más pequeño.

¿PUMA es una entidad del Estado?

Es una Fundación mixta, privada y estatal. Los fundadores son el Gobierno de Bolivia y el Gobierno de los Estados Unidos. Pero en su directorio participan representantes de diferentes sectores de la sociedad civil.

¿Y esto sí funciona?

EL Fondo Nacional del Bosque (FONABOSQUE) tiene la misión de financiar proyectos de investigación y proyectos productivos para el régimen forestal, pero lo único que se hizo hasta ahora fue transferir fondos al INRA y a la Superintendencia.

El FONAMA nace antes que la Ley Forestal, con recursos de las cuentas de la Iniciativa de las Américas, pero desaparece el año 2000. Con los recursos remanentes nace PUMA, que es una fundación mixta y que está financiado proyectos productivos: 20 proyectos productivos con responsabilidad social en menos de dos años.

Actualmente las exportaciones del sector forestal alcanzan cien millones de dólares, pero estamos aprovechando efectivamente menos del 30 por ciento de la capacidad productiva. Debemos mejorar la eficiencia en la producción actual. Bolivia está extrayendo alrededor de 3,2 metros cúbicos de madera por hectárea. La media en la región es de 15m³.

Sí funciona. En este momento tiene alrededor de 60 proyectos aprobados, y en ejecución tiene 20 proyectos productivos con responsabilidad social, todo en menos de dos años.

Algunas proyecciones sostienen que se aprovecha sólo una cuarta parte de los recursos forestales. Fácilmente se podría multiplicar esta cifra, dando una ganancia de mil millones por año.

Ese siempre ha sido el discurso que hemos usado sobre el potencial forestal en Bolivia, en comparación con otros sectores, como la soya (400 millones de dólares), o el gas (400 millones de dólares). Actualmente las exportaciones del sector forestal alcanzan 100 millones de dólares, pero estamos aprovechando efectivamente menos del 30 por ciento de la capacidad productiva. Tú has mencionado una forma de crecer, multiplicando las áreas de manejo. La segunda forma de crecer es a través de la eficiencia en la producción actual. Bolivia está extrayendo alrededor de 3,2 metros cúbicos de madera por hectárea, cuando la media en la región es de 15 metros cúbicos. De esos 3,2 metros cúbicos, los efectivamente extraídos en el último año son 1,8 metros cúbicos por hectárea. Esto suma alrededor de 700 metros cúbicos de madera, cuando deberíamos estar fácilmente por los 3.000m³, dentro del área actual de manejo. Hablamos de cinco veces más en el corto plazo, si hacemos inversiones específicas para promover el sector forestal.

¿Cuál es el aporte de la Ley Forestal? ¿Cómo ha cambiado la promoción del sector forestal?

En lo que es promoción, la Ley se queda corta. Pero en lo que hemos cambiado es en haber pasado de un régimen extractivista selectivo, lo que antes se llamaba “descremar los bosques”, a lo que ahora tenemos: un sistema y un régimen que maneja el bosque de manera integral y sostenible. El hito lo marca la Ley Forestal 1700, de 1996. Algunos datos: antes de la ley, había 20 millones de hectáreas bajo manejo en 200 empresas forestales...

Ahora es menos.

Ahora son nueve millones de hectáreas bajo manejo. Pero ¿cuál es la diferencia? Antes de la ley se trabajaba con sólo ocho especies de árboles comerciales. Hoy en día se trabaja con 32 especies aprovechables, y estamos en proceso de investigación de alrededor de 80 más. La actitud del empresariado boliviano ha cambiado abismalmente, en el sentido de la responsabilidad para acceder al recurso bosque. Antes de la ley teníamos 20 millones de hectáreas en explotación a cargo de 200 empresas forestales. Ahora hablamos de 7 millones de hectáreas bajo manejo de 80 empresas forestales que están entre las más preparadas para cumplir normas técnicas sostenibles. A esto se añade otro millón de hectáreas bajo manejo de pueblos

La Ley Forestal permitió transitar de un régimen extractivista selectivo a un sistema y un régimen que maneja el bosque de forma integral y sostenible.

indígenas y un millón más bajo manejo de grupos sociales, cosa que antes no había. Esto quiere decir que se ha democratizado el acceso al recurso bosque.

Pero aún hay mucho por hacer; la ley prevé que el 20 por ciento de esos 32 millones de hectáreas se destine a grupos sociales (asociaciones sociales del lugar o ASL). Y esa responsabilidad se ha transferido a los municipios, cosa que antes no había. La Ley Forestal otorga a cada municipio la potestad de determinar sus áreas forestales de reserva municipal (el 20 por ciento de su potencial de bosque). Eso se asigna a las ASL, de manera directa y rápida, por medio de concesiones. Y las TCO, que tienen sus mecanismos propios de acceso al territorio, entran también en las mismas reglas en lo que se refiere a manejo del bosque.

Pero no entran dentro del 20 por ciento de esos 32 millones de hectáreas.

Las TCO son una figura mixta aparte. Bueno, hay superposición entre estos 32 millones de hectáreas y las de las TCO.

Entonces, de un total de 32 millones de hectáreas, 6 millones y medio corresponden a ASL, ¿Podríamos estimar cuánto de los 25 millones y medio restantes va a TCO? ¿Y cómo se acompaña este proceso?

Sólo una estimación; no tenemos datos precisos. Si bien la democratización del acceso al recurso bosque es un logro de la Ley Forestal, hoy por hoy, nos estamos dando cuenta de que hay que acompañar el proceso de acceso al bosque con asistencia técnica. Los municipios deben acompañar los procesos con las ASL, pero los gobiernos municipales no siempre tienen la capacidad requerida. Para que la Superintendencia pueda distribuir recursos a un municipio, la ley exige que el gobierno municipal tenga una unidad forestal municipal (UFM), y muchas veces se crea apresuradamente esta unidad sólo para cumplir el requisito. A menudo consta apenas de un ingeniero forestal sentado en un escritorio y sin capacidad operativa.

Antes de hablar de números, se puede decir en general que los gobiernos municipales están poco capacitados para esta tarea y esto no tiene que ver con la ley, sino con la operatividad.

Exactamente. La ley asigna a los municipios recursos de las patentes: 25 por ciento de desmonte y 25 por ciento de aprovechamiento. Por su parte, los municipios necesitan asistencia técnica para emplear una UFM. La Superintendencia da lineamientos generales sobre cómo debe constituirse esta UFM, pero nadie le señala al gobierno municipal cuáles son los pasos para estructurar una UFM y cuáles para hacerla operativa. A eso hay que añadir que muchas veces los recursos son insuficientes. La Ley Forestal establece que las prefecturas deben apoyar a los municipios: aparte de

Antes de la ley teníamos 20 millones de hectáreas en explotación a cargo de 200 empresas forestales. Ahora son 7 millones de hectáreas bajo manejo de 80 empresas forestales que están más preparadas para cumplir normas técnicas sostenibles.

Un millón de hectáreas se encuentra bajo manejo de pueblos indígenas y un millón más bajo manejo de grupos sociales. Esto quiere decir que se ha democratizado el acceso al recurso bosque.

Los municipios deben crear la Unidad Forestal Municipal (UFM) para acceder a los recursos de la Superintendencia. Ésta da lineamientos generales para constituir esta UFM, pero nadie señala al gobierno municipal cuáles son los pasos para conformar una UFM operativa.

hacer el Plan de Desarrollo Forestal Departamental, deben generar programas de desarrollo para los municipios. Ninguna prefectura los ha hecho.

Si quieres, estos son los eslabones más débiles del régimen forestal. En contraposición, el eslabón más fuerte es la Superintendencia Forestal. En el régimen forestal anterior, el Centro de Desarrollo Forestal (CDF), dependiente del Ministerio de Agricultura, era considerado como la institución más corrupta del país en ese entonces. La Ley Forestal empieza a implementarse a mediados de 1996, y en marzo de 1997 se pone en funcionamiento la Superintendencia Forestal, que es considerada como el pilar fundamental del nuevo régimen. Es una institución transparente, con auditorías anuales claras, que logra revertir la imagen del CDF como entidad corrupta.

¿Por qué? ¿Qué hacía el CDF para ser corrupto?

El CDF tenía la labor de regular el sector. La misma función que tiene la Superintendencia actualmente. Pero los mecanismos de regulación eran por volumen [de extracción maderera], en vez de por área, como es ahora. Ese criterio por volumen presentaba numerosas oportunidades para generar corrupción. Por ejemplo: muchas empresas tenían acceso a cientos de miles de hectáreas y sólo extraían la “crema”, porque se les cobraba por volumen extraído. Cuando se decide regular por área, muchas empresas optan por reducir el número de hectáreas que tenían.

Este mecanismo por área es mejor. Pienso que debería haber una fiscalización por productividad.

Yo también quisiera que fuera un sistema mixto: por área, para evitar un latifundio concesionario, y, a la vez, por volumen, para mejorar cada vez más la eficiencia de la extracción de la madera. Aún ahora estamos debatiendo el monto de la patente por hectárea. Una de las razones de establecer un dólar por hectárea es la facilidad de cálculo, pero no tiene un justificativo técnico como respaldo. Hace tiempo discutíamos el cambio de la base de cálculo de esta patente, e incorporar elementos como riqueza del bosque, ubicación ecológica, certificación forestal y accesibilidad —recordemos que ningún camino forestal ha sido abierto por el Estado, sino por inversión privada—. Tratábamos de incorporar todos estos elementos en una fórmula de cálculo que nos determine una patente diferenciada.

Para tener la película clara, ¿cuáles eran los objetivos de la ley? ¿Se han cumplido?

La Ley de Medio Ambiente es el paraguas. De ella se desprenden la Ley de Aguas, la Ley de Biodiversidad, la Ley Forestal y otras. Las primeras que se implementan son la Ley Forestal y la Ley INRA, en 1996.

Tanto el Centro de Desarrollo Forestal (CDF) como la Superintendencia Forestal tienen actualmente la función de regular el sector. Pero el CDF aplicaba mecanismos de regulación por volumen, más propicios a la corrupción, mientras que la Superintendencia aplica mecanismos de regulación por área.

Yo creo que en términos generales, a diez años de su promulgación, se han cumplido los objetivos de la Ley Forestal, que podemos resumir como sigue:

1. Inclusión de grupos sociales e indígenas: 25 por ciento del área bajo manejo está siendo aprovechada por estos grupos.

2. Reglas claras de manejo sostenible: todo actor que quiere hacer manejo de bosque debe hacerlo con las mismas reglas, cuyo fin último es la sostenibilidad de los bosques.

3. Diversificación de especies forestales explotadas: se ha triplicado el número de especies utilizadas.

4. Incorporación de mayor valor agregado en los productos forestales: 700 por ciento de crecimiento en esta área.

Otra de las ventajas de la Ley Forestal es que se incorpora, por medio de las normas técnicas de responsabilidad ambiental, que están dentro del concepto de Desarrollo Sostenible de la Cumbre Mundial de Río del 92, un mecanismo que implementa un dispositivo de sostenibilidad, que acerca a Bolivia a las normas internacionales de certificación voluntaria. Según las normas, al incorporar la responsabilidad social, se cumple con la certificación. Hoy, con 2,2 millones de hectáreas, Bolivia es líder mundial en el manejo de bosque tropical.

No entiendo.

Nuestras normas son tan estrictas que al incorporar un requisito más, que es la responsabilidad social, ya estamos certificados. Ésta es una externalidad positiva de la Ley Forestal, que nos ha convertido en el líder mundial de la certificación del manejo sostenible de bosques tropicales naturales, y así lo certifican entidades internacionales independientes.

Sólo por curiosidad. Si yo soy empresario, ¿qué debo hacer para invertir en el sector forestal?

Lamentablemente, desde la implementación de la Ley Forestal, no se ha otorgado una sola concesión más. La causa es que debe hacerse por licitación pública internacional, y no se ha dado el momento político adecuado para ello, ya que una licitación de este tipo generaría mucha resistencia entre los sectores sociales.

¿No puede salir una licitación nacional con capitales extranjeros?

Sí se puede. Pero la tendencia actual es favorecer a los grupos sociales. Ya tenemos el 20 por ciento destinado a los grupos sociales. El incrementar ese 20 por ciento es cerrar puertas a otros actores. Sin embargo, los sectores sociales no quedan excluidos del 80 por ciento destinado al público en general. Cualquier grupo social puede presentarse a una licitación internacional, así como cualquier empresa.

A 10 años de su promulgación, se han cumplido los principales objetivos de la Ley Forestal: inclusión de grupos sociales e indígenas, reglas claras de manejo sostenible, diversificación de especies forestales aprovechadas e incorporación de mayor valor agregado en los productos forestales.

Al incorporar la responsabilidad social, la Ley Forestal cumple automáticamente con las normas internacionales de certificación voluntaria. Hoy, con 2,2 millones de hectáreas, Bolivia es líder mundial en el manejo sostenible del bosque tropical.

Un 20 por ciento de la tierra se destina a los sectores sociales, pero éstos no quedan excluidos del 80 por ciento destinado al público en general. Cualquier grupo social puede presentarse a una licitación internacional, igual que cualquier empresa.

Si el acceso a la tierra no se acompaña con servicios adecuados de crédito, con capacidad productiva, con insumos, con asistencia técnica, corremos el riesgo de repetir los errores de 1952.

El objetivo de las ASL es agrupar a los llamados cuarteros —que accedían a los recursos forestales de forma ilegal— y darles acceso legal a la tierra.

Me estoy imaginando la situación a la que podemos llegar. ¿Sería contraproducente?

Sí, porque volveríamos a la situación de 1952 ¿Qué pasó entonces? Se dio acceso a la tierra, pero no se lo acompañó con servicios adecuados de crédito, con capacidad productiva, con insumos, con asistencia técnica, y, por tanto, estaríamos cayendo en el mismo error. En el sector forestal, los niveles de inversión para poder montar una empresa forestal son diez veces mayores que en el sector agrícola. Para hacerla productiva y rentable, eficiente además de sostenible ambientalmente y responsable socialmente, la inversión es mucho mayor. Entonces, si se da acceso al recurso bosque, sin acompañarlo adecuadamente con todo lo necesario, estaríamos consolidando un acceso para que en un plazo de tres años estemos expandiendo la frontera agrícola y nada más, porque la gente tiene que comer. Y si son grupos sociales, promoveríamos una frontera agrícola nefasta e innecesaria.

¿Cómo se distribuye el uso de ese 20 por ciento para las ASL?

No conozco bien el cálculo de la base del 20 por ciento municipal. Pero actualmente no se ha cubierto sino una pequeña fracción de ese 20 por ciento: apenas dos millones de hectáreas sobre un potencial de 6,1 millones. Y ya tenemos problemas de acompañamiento con la asistencia técnica adecuada. Entonces imagínate si llegamos a cumplir el cien por ciento. Ahora ¿cuál fue el objetivo de ese 20 por ciento y de las agrupaciones sociales? El objetivo era lograr que los llamados cuarteros —que accedían a los recursos forestales de forma ilegal— quedaran agrupados en las ASL y se les diera acceso legal a la tierra.

¿No es que no existían, entonces?

Existían, pero se llamaban cuarteros y no estaban organizados en ASL. Robaban madera de donde podían. El objetivo de la ley es formalizar estos grupos y lograr que se organicen para que puedan acceder legalmente a una concesión de tierra y realicen su actividad dentro de las normas, como los demás actores forestales. Y lo hacen. Ahora estamos manejando un millón de hectáreas con estos grupos. Mi preocupación es acompañar a estos grupos con la asistencia técnica adecuada, créditos, financiamiento, maquinaria y todo el paquete productivo, que como dije antes, no es nada barato en el sector forestal.

De los 130 millones de riqueza forestal que producimos al año, ¿cuánto provendrá de las ASL? ¿El aporte de este sector guarda proporción con los nueve millones de hectáreas en explotación?

Pienso que sí. Ahora, ¿qué otra cosa se intenta hacer? Por ejemplo, se intenta generar relaciones comerciales entre estos grupos y las empresas

privadas, porque es bastante utópico creer que una TCO va a empezar a exportar mañana si recién hoy tuvo acceso al bosque; empezar a exportar con calidad, con volumen, con estándares adecuados no es fácil. Entonces, lo que se promueve es su vinculación con empresas privadas, de manera que ASL y TCO tengan mayor facilidad para acceder a los mercados internacionales. De hecho, grandes empresas manufactureras carecen del volumen adecuado de materia prima. Promover alianzas comerciales estratégicas tiene sentido comercial para quienes tienen acceso al recurso.

Pero ¿qué gana cada uno?

¡Mercado! Las ASL ganan mercado y las empresas se aseguran materia prima para poder satisfacer las demandas de su mercado. ¡Todos ganan! Obviamente, muchos grupos, como las ONG, están en contra de esta iniciativa. Aducen que las ASL ganarían más exportando de forma directa, pero hablan sin tener el conocimiento técnico necesario. Por ejemplo, en marzo del año pasado se organizó la Primera Rueda Forestal en Bolivia, y el éxito sobrepasó las previsiones de los organizadores del evento. Bajo el paraguas de Expoforest, en menos de ocho horas se generaron 6,5 millones de dólares en intenciones de negocios. Este año superamos los 15 millones. Casi la mitad de los participantes eran ASL y TCO, que se presentaban como microempresarios, pero no sé hasta qué punto resulta adecuada la categoría de “micro”, porque si hablamos de acceso a la tierra, con un millón de hectáreas, no podemos comparar con el minifundio del occidente o las pequeñas empresas del valle.

¿Tienen que presentar un plan de manejo?

Sí, porque si no, no se les otorga la concesión.

¿O sea que tenemos nueve millones de hectáreas bajo planes de manejo?

Por supuesto.

Hoy tenemos un mundo ideal: nueve millones de hectáreas supervisadas con un Plan de Manejo Forestal por la Superintendencia. Sin embargo, ¿Cuántas no están siendo supervisadas? ¿Qué tipo de explotación existe? ¿Cuántas carecen de Plan de Manejo Forestal?

Hay una actividad ilegal. Son los llamados cuarteros, como anteriormente te dije. Por ejemplo, uno de los grupos más críticos opera alrededor del parque Madidi. Es indudable que existe una actividad ilegal, pero es mucho menor que la que existía antes. Se dice que en el mercado internacional de madera, alrededor de un 20 por ciento es ilegal.

¿Por qué el incentivo es perverso?

Mediante la promoción de alianzas comerciales estratégicas, se busca vincular a las ASL y las TCO con empresas privadas, para que tengan mayor acceso a los mercados internacionales.

Antes de la Ley Forestal teníamos 200 empresas y después de ésta quedaron 80. Esto se debió a que bajo las nuevas reglas del juego es más difícil hacer manejo forestal; ya no se “descrema” el bosque, se promueve un uso más integral del bosque, y sólo han sobrevivido las grandes empresas.

Nuestros costos de transporte son muy altos. Llevar madera aserrada desde aquí y ponerla a precio competitivo en un puerto del Brasil es imposible. Lo que debemos hacer es exportar con valor agregado, no madera en bruto.

Porque los trámites demoran mucho. La ilegalidad cuesta menos, es más rápida, no hay que pagar una patente. En fin, en Bolivia es mucho más fácil ser ilegal que legal.

Hoy tenemos 80 empresas, y antes de la ley eran 200. ¿Qué ha sucedido con esas 120?

Se han dado cuenta de que, bajo las nuevas reglas del juego, es más difícil hacer manejo forestal. Ya no se “descrema” el bosque, se promueve un uso más integral del bosque, se busca el cumplimiento de las reglas. Obviamente, hacer un plan de alrededor de 15 mil dólares ya es una inversión demasiado fuerte para muchas empresas. Las empresas que no eran sólidas han ido a la quiebra. Entonces, sólo han sobrevivido las grandes empresas.

¿En qué medida lo que exportas puede tener valor agregado?

Ése es otro gran cambio ocasionado por la propia Ley Forestal. Hay que ser bastante eficiente para funcionar bajo las leyes actuales. Antes de 1996, sólo un 45 por ciento de las exportaciones tenía valor agregado. Hoy hablamos de un 80 por ciento de valor agregado.

¿A qué te refieres con valor agregado?

Puertas, partes de muebles, etc. Es una estrategia de mercado. No debe causarte tanta impresión. Nuestras condiciones así lo exigen. Para poder llegar a un puerto marítimo en las mismas condiciones en las que llega Chile o Brasil, nosotros debemos ser mucho más eficientes. Nuestros costos de transporte son mucho más altos. Por ejemplo, sólo llevar madera, simplemente aserrada, desde aquí y ponerla a precio competitivo en un puerto del Brasil, es imposible. Entonces, lo que tú tienes que exportar es valor agregado, no madera en bruto.

Hoy tenemos 50 mil personas trabajando en este sector. Proyectando esta cifra a 15 años, tendríamos potencialmente cien mil personas trabajando en el sector.

O más. Tenemos un vacío, carecemos de carreras técnicas dirigidas hacia la industria forestal, hacia el manejo forestal. Nos falta diseño, producto, etc. De hecho, tenemos que importar asistencia técnica para generar nuevos productos. ¿Cuál debería ser nuestro fuerte? Dadas nuestras condiciones de lejanía de los puertos, deberíamos diseñar, exportar valor agregado.

Tenemos que importar asistencia técnica para generar nuevos productos, que nos permitan exportar valor agregado.

Hablaba con George Gray sobre cómo las políticas públicas deberían invertir en sociabilizar algunos activos. Por ejemplo, que el Estado se dedique a hacer mataderos. ¿Hacia dónde va la política pública en este sentido en el sector forestal?

No sé si el Estado debería hacer esto. Uno de los grandes cuellos de botella son, precisamente, los centros de acopio y de secado de madera. En otros países, llamas por teléfono y pides: “necesito tanta cantidad de madera presecada, predimensionada”. En Bolivia no lo puedes hacer. Los seis mil carpinteros de El Alto compran su madera aserrada que llega de Yungas. Luego, ellos la secan y la dimensionan; empiezan el proceso desde abajo. No tienen un lugar al que puedan llamar y pedir madera ya secada y dimensionada. Esto ya sería un valor agregado. De hecho, uno de los dolores de cabeza de muchas de las empresas es que tienen que comprar madera de diversos proveedores y acopiarla. Si el Estado va a ser un actor principal...

Es que va a serlo. Estamos en una época de reestatización casi irreversible, digo yo.

Si el Estado se limita a impulsar este tipo de actividades, estoy de acuerdo contigo, pero si pretende asumirlas directamente, tengo mis dudas. Dudo mucho que el Estado sea un buen administrador. Yo me voy por el camino de impulsar la inversión privada y facilitar la inversión privada.

Nos dices que el país tiene 2/3 de superficie boscosa. En términos numéricos, ¿cuántos departamentos tienen este potencial? ¿Cuántos municipios tienen este potencial?

Siete de los nueve departamentos tienen cobertura boscosa, excepto Potosí y Oruro, aunque existen algunos valles en estos departamentos que sí la tienen. Y entre 110 y 120 municipios perciben ingresos de patentes forestales.

¿Cuántas concesiones tenemos en este momento?

Ochenta empresas forestales. Catorce TCO y doce ASL trabajando. Tenemos un universo de actores forestales de alrededor de 120.

Sabemos que, jurídicamente, estas ochenta concesiones son un dolor de cabeza: sobre todo porque hay superposiciones. Entonces, ¿quiénes ganan con esto? Tenemos el mito de que son las élites blancas, con grandes haciendas, quienes afectan a los campesinos. ¿Es así?

Yo creo que es más un mito. Te mencionaba hace rato que de los nueve millones de hectáreas bajo manejo, dos millones están bajo ASL y TCO. Antes podíamos alegar que no existían y, por tanto, afirmar aquello que dices. Ahora debemos tender a incrementar las áreas bajo manejo en ASL, dándoles responsabilidad a los municipios, siempre que tengamos la capacidad de acompañar este proceso. Creo que, a diez años de la Ley Forestal, estamos avanzando bien; creo que estamos llegando a un equilibrio interesante, intentando enfocarnos en la eficiencia. El año pasado, la

Siete de los nueve departamentos tienen cobertura boscosa, excepto Potosí y Oruro, aunque existen algunos valles en estos departamentos. Y entre 110 y 120 municipios perciben ingresos de patentes forestales.

A diez años de la Ley Forestal estamos avanzando bien, estamos llegando a un equilibrio interesante, intentando enfocarnos en la eficiencia.

Superintendencia aprueba, en los Planes de Manejo, un tope de extracción de 3,5 metros cúbicos por hectárea. Eso equivale a 1.200 metros cúbicos por año en todo el sector. Se han extraído sólo 700 de esos 1.200 metros cúbicos potenciales. La eficiencia industrial es del 43 por ciento. Entonces, habiendo encontrado un criterio equilibrado por área, podríamos dedicarnos, ahora, a mejorar el volumen extraído y, luego, pasar al tema acceso a la tierra. Hay nuevos actores que se están incorporando en el norte del país —desde la provincia Vaca Diez en el Beni a la provincia Iturrealde en La Paz, y todo el departamento de Pando—, de los cuales deberíamos preocuparnos.

Quiero entenderte, ¿estas familias no son TCO ni ASL?

Ese es un tercer componente. Estos son privados. Esa es la gran diferencia.

¿En qué se apoyan? ¿En la Ley Forestal?

En la presión social.

¿De qué grupos estamos hablando?

Con motivo de la Marcha de Montero, la reivindicación de la CIDOB, varios grupos sociales promueven un decreto que permita que las comunidades accedan a 500 hectáreas. Justifican esas 500 hectáreas por familia con el argumento de que son familias extractivistas: extraen castaña. Accedieron a título de propiedad.

O sea que ahora es su tierra. ¿Es así?

Sí. Es la gran diferencia con las concesiones forestales. Esta gente tiene título de propiedad. Ahora, lo que se pretende es perfeccionar ese derecho propietario, y ya que están asentadas en tierras forestales, el Estado debe asegurarse de que se dediquen a actividades forestales y no agrícolas o ganaderas.

¿De qué cantidad de hectáreas estás hablando?

No sé. Mentiría si te digo alguna cifra.

Yo no estoy de acuerdo con estas distribuciones populistas. Pero no carecen de lógica, si tienes a un senador dueño de cien mil hectáreas.

¡Ojo! No es dueño. Y sin querer justificar a nadie, el Estado puede revertir una concesión forestal si el concesionario no cumple las normas. Pero el tipo tiene un título de propiedad, por medio de la presión social. Si no cumple, ¿se le podrá revertir la propiedad?, ¿se le podrá hacer cumplir la ley?

Pero, en términos políticos, ese senador tiene un montón de tierra. Además, es amigo del superintendente forestal. Entonces habría que establecer un equilibrio. Comparto con todo lo que me dices de los empresarios, que son personas que buscan ganancias y son ganancias útiles que generan empleo. Pero hay los otros, los que se apropian de la tierra torpemente. ¿Hay muchos de éstos?

Sí, indudablemente. A lo largo de los años, hemos visto invasiones en el Choré, una reserva nacional donde hay una concesión forestal. Sin embargo, hay invasión a tierras forestales, no para uso forestal sino para hacer actividad agrícola.

Lo peor de todo es que cuando se consolidan estas invasiones, los nuevos dueños tienen títulos propietarios. Y cuando ellos son los dueños, es más difícil lograr que hagan lo que manda la ley. Es difícil perfeccionar derechos propietarios y buscar un equilibrio de respeto a la vocación de uso del suelo.

A pesar de la ley, se mantiene ese latifundismo concesionario.

Latifundio es lo que no es productivo. Acá no hay nada no productivo. Hay que tomar en cuenta que, para hacer un uso forestal eficiente y con márgenes de rentabilidad adecuados, no se necesitan pequeñas parcelas, porque la Ley Forestal te exige hacer una rotación de acuerdo al ciclo de corta que tiene 20 años. Lo que implica que tu concesión la divides en 20 partes; entonces tienes acceso anual a un vigésimo. O sea, al 5 por ciento del total. Eso es lo que tú puedes producir anualmente. El resto es parte del ciclo de rotación. Cuando uno habla de 60 mil hectreas, uno cree que es harto. Pero, de esas 60 mil, ¿cuánto es lo productivo anual?: 3.000 hectáreas.

Es 60 mil entre 20. Eso es lo realmente productivo.

Estamos perfeccionando la ley. Los otros puntos de perfeccionamiento son las normas técnicas. Ahora estamos utilizando 20, porque los estándares internacionales establecen que el ciclo de corta adecuado es 20 años. Pero en la Chiquitanía, que es un bosque seco y endémico: que sólo existe en Bolivia, constatamos que es más adecuado un ciclo de corta de 30 a 40 años. Entonces tienes que dividir tu concesión en 40 partes, no en 20 partes. En cambio, en el norte, donde hay bosques más productivos, se reducirá el ciclo de corta a unos 18 años.

Quiero entenderte. De esas 20 partes, existe una para producir y 19 para cuidar. Antes de seguir con las preguntas, quiero que nos aclares más mitificaciones que circulan por ahí. Te referías a la utilización agrícola de tierras forestales. Desearía entender qué papel desempeñan las instituciones. Hay dos Superintendencias ¿Se complementan? ¿Existe afinidad entre ambas?

Hay que tomar en cuenta que, para hacer un uso forestal eficiente y con márgenes de rentabilidad adecuados, no se necesitan pequeñas parcelas, porque la Ley Forestal te exige hacer una rotación de acuerdo al ciclo de corta, que tiene 20 años. Lo que implica que tu concesión la divides en 20 partes; entonces cada año tienes acceso al 5 por ciento del total. Eso es lo que tú puedes producir anualmente. El resto es parte del ciclo de rotación.

No hay coordinación entre la Superintendencia Forestal y la Superintendencia Agraria.

Existe, más bien, descoordinación. La Superintendencia Forestal apoya el decreto que determina las áreas forestales de producción permanente en 32 millones de hectáreas. Semanas después, la Superintendencia Agraria saca otro mapa que no respeta en absoluto al anterior, sugiriendo una expansión de la frontera agrícola en las tierras forestales que, desde mi punto de vista, demuestra un desconocimiento de los planes de uso de suelo de Santa Cruz, Pando, norte de La Paz y Beni. En lo único en que todos deberían estar de acuerdo es en el respeto al plan de uso del suelo, que es el respeto a la vocación del uso de suelo. Si respetamos eso y usamos eso como base de planificación, estaríamos todos de acuerdo. Donde hay capacidad de aumentar la frontera agrícola, se debe promover la actividad agropecuaria. Nadie está en contra de la actividad agropecuaria, donde sea lo adecuado.

La Fundación Tierra sostiene que los mapeos forestales son excesivos. No puede ser que se califique tanta tierra como de manejo forestal. Están acaparando extensiones gigantescas en desmedro del pobre campesino que puede cultivarlas. ¿Es cierta esta imagen?

La capacidad de uso de suelo no puede ser determinada por ningún movimiento y tampoco se la puede cambiar por presión social. Está calificada sobre la base de un estudio y por la capacidad productiva.

Es ideologización, por tanto.

Si tú vas a una tierra forestal y tan sólo cavas 30 centímetros, vas a encontrar piedras y cascajo o arena. La fertilidad de las tierras forestales no está en el suelo; está en el bosque. Entonces, cuando se transforma una tierra forestal en tierra agrícola, la productividad agrícola, en los primeros cinco años, es increíble, porque estás arando sobre fertilidad; pero, después de esos cinco años, tienes un desierto. Entonces, el riesgo es muy grande. Si queremos basar la riqueza de Bolivia en los recursos forestales y agropecuarios, debemos tener claro que es un suelo forestal y que es un suelo agropecuario. Eso no es un mito. Son estudios de suelo.

¿Se aplican los PLUS (plan de uso del suelo)?

Muchos departamentos tienen la película bien clara: como Pando y Santa Cruz. Ah, las prefecturas juegan un papel muy importante. Obviamente, existen presiones sociales, por un lado, y político-económicas, por el otro. La frontera sojera, en general, quiere expandirse sobre más tierras. Tenemos otros actores nefastos para el uso de la tierra, que son los menonitas. Éstos hacen un uso irracional de la tierra y, en el momento que la tierra está hecha un desierto, ellos se mueven a otro lado. Y el Estado boliviano les permite hacerlo. Y si no se los permite, se transforman en un actor privado y hacen un uso irracional del suelo en otro sitio que han comprado.

Cuando se transforma una tierra forestal en una tierra agrícola, la productividad agrícola en los primeros cinco años es increíble, porque estás arando sobre fertilidad; pero, después de esos cinco años, tienes un desierto. Si queremos basar la riqueza de Bolivia en los recursos forestales y agropecuarios, debemos tener claro qué es un suelo forestal y qué es un suelo agropecuario.

En tierras agrícolas, ¿hay un plan de manejo agrícola?

Existe la norma. Mentiría si te digo que hay un plan de manejo agrícola. No lo sé.

¿No hay un control por parte del SIRENARE? En última instancia, es el órgano que está por encima de ambas superintendencias.

Sí, es el que encabeza. Existe la Superintendencia General y las superintendencias sectoriales (agrícola-forestal). Ahora, la Superintendencia General es un recurso jerárquico. Si no te gusta la decisión de la Superintendencia Agraria o Forestal puedes apelar a la Superintendencia General. Y si no te gusta la decisión de la Superintendencia General, puedes apelar al Poder Judicial o al Tribunal Agrario.

En todo caso, esta falta de coordinación responde a una cabeza superior que es el Ministerio. ¿Cómo ha funcionado la estructura institucional de promoción y de apoyo al sector forestal? En otras palabras, ¿hemos tenido un Ministerio de Desarrollo Sostenible, con su Secretaría Nacional de Medio Ambiente, que haya funcionado adecuadamente?

La cabeza del sector es el Ministerio de Desarrollo Sostenible, pero, en términos jerárquicos, el sector forestal está muy por debajo del nivel que debería estar. El sector forestal depende de una Dirección General de Desarrollo Forestal Sostenible, que está supeditado al Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente, del Ministerio de Desarrollo Sostenible. Existen, además, las direcciones siguientes: de Cuencas, Forestal, Biodiversidad, Calidad ambiental. Si queremos promover el desarrollo forestal, deberíamos tener una prioridad respecto a este sector. Yo creo que debería ser un Viceministerio de Recursos Naturales, que involucre no sólo lo forestal, sino que se dedique al tema tierra, biodiversidad, biocomercio, forestal; eso es lo mínimo a lo que deberíamos aspirar, para equipararnos con el sector agricultura.

Una cosa es la estructura institucional y otra muy diferente son las políticas que promueven. Veo que existe el Plan Nacional Forestal. Quisiera que me des una visión cronológica de su desarrollo.

Hubo algunas iniciativas, pero limitadas. En el caso forestal, el Estado no ha demostrado tener una visión clara y de largo plazo, como sí lo hizo en el caso agrícola. Por ejemplo, está el Plan de Acción Forestal que fue financiado por el Gobierno de Holanda a través de la FAO. El PAFBOL aportó como unos 15 millones de dólares al sector forestal. Paralelamente, está el programa BOLFOR que aporta con 35 millones de dólares, y PROMABOSQUE, financiado por Suecia, en Santa Cruz, con un impacto menor. Ha sido una cooperación muy diluida.

La ley implica ciertos marcos de desarrollo. El valor agregado y la cantidad de especies, antes y después de la ley son algunos logros que se han dado hasta ahora. Sin embargo, para poder dar el salto necesario de los 100 a los 400 millones en exportaciones, necesitamos una política para los centros de acopio, crédito, fomento, carreteras. La política actual no enfoca ninguna solución para ello.

Lo que le falta a la política y al Plan Estratégico de Desarrollo Forestal es financiamiento. Se necesitan 130 millones de dólares para poder empezar su ejecución.

¿Qué papel desempeña la cooperación internacional?

Primordial. Este nuevo régimen no se hubiera implementado sin la cooperación internacional. Yo creo que la cooperación no ha fallado en nada. Ahora necesitamos impulsar el sector por medio de un programa más concentrado y a corto plazo.

¿Hay coordinación entre los cooperantes?

Ha habido coordinación y descoordinación como en todos los sectores. Yo creo que el desempeño del Ministerio de Desarrollo Sostenible ha sido el más flojo, porque, como cabeza de sector, debería haber coordinado todas estas acciones y concentrarlas donde las necesidades del sector eran más sentidas.

¿Qué políticas públicas ha impulsado el Estado en el sector forestal?

La misma ley tiene una política forestal implícita, y supone ciertos marcos de desarrollo. Te mencionaba, por ejemplo, el valor agregado, antes de la ley y después de la ley; la cantidad de especies, antes y después de la ley. Son logros que se han dado hasta ahora. Sin embargo, para poder dar este salto necesario de los 100 a los 400 millones en exportaciones, necesitamos una política más específica que identifique mayores inversiones; por ejemplo, en el cuello de botella de los centros de acopio, crédito, fomento, carreteras. La política actual no enfoca ninguna solución para ello.

El Plan Forestal busca, primero, fortalecer FONABOSQUE; segundo, la producción forestal; tercero, el marco institucional; cuarto, la gestión forestal y, quinto, la gestión integral de los recursos naturales en términos forestales. ¿Esta política pública podría ser continuada hoy en día?

Definitivamente, podría y debería. Lo que le falta a la política y al Plan Estratégico de Desarrollo Forestal propuestos por el Ministerio de Desarrollo Sostenible en el 2001 es financiamiento. El mismo plan establece que se necesitan 130 millones de dólares para poder empezar su ejecución. Si concentramos la cooperación internacional en un plan, digamos forestal, y le asignamos 130 millones de dólares, entonces estamos dando ese gran salto para desarrollar las potencialidades del sector forestal.

¿Este plan va a tener continuidad? ¿La nueva gestión va a aplicar esto?

El Plan de Acción del Plan Estratégico para el Desarrollo Forestal está basado en un documento encargado por la Cámara Forestal de Bolivia a una empresa consultora brasileña: básicamente, se trata de identificar los cuellos de botella del sector productivo. Ese plan, sin embargo, no consultó a los actores locales. Entonces, el Ministerio de Desarrollo Sostenible lo

Si concentramos la cooperación internacional en un plan, y le asignamos 130 millones de dólares, entonces estamos dando ese gran salto para desarrollar las potencialidades del sector forestal.

somete a consulta pública. Luego, socializa esa información a nivel nacional. Lo bueno de este plan son las metas de corto y mediano plazo y metas para dar el salto de los cuatrocientos a los mil millones de exportación. Te establece también los pasos que deberían cumplirse para dar esos saltos a nivel institucional, legal, industrial, social, productivo, así como las metas a largo plazo. Además, el plan establece los niveles de financiamiento necesarios.

Lo que nos falta es la plata.

Sí. Ahora, ¿quién invierte esto? Hablabas de desmitificar. Hay algo más que aportar en este punto. El sector privado ha financiado en gran parte la implementación del régimen forestal en Bolivia. Los planes de manejo son totalmente privados. Todo el mecanismo productivo ha sido financiado por el sector privado sin ningún incentivo financiero. No hay crédito de fomento. No hay aranceles para la importación de maquinaria. No hay nada. Además, desde mi punto de vista, es la manera más sostenible de generar empleo. El Estado puede generar empleo a través de la inversión pública, pero no son empleos sostenibles. El famoso PLANE genera empleo, pero no es sostenible.

¿Debería existir un Banco Forestal?

Debería haber un banco de fomento, como en el Brasil, que incentive la producción; no estrictamente forestal. Tampoco considero que deba ser estrictamente forestal. Debería ser tan sólo un banco que fomente a todos los sectores; pero un banco con reglas claras para cada sector y en el marco de la cultura de crédito lograda hasta ahora. Como te decía antes, no es lo mismo un banco que invierta en el sector agrario que en el sector forestal. Es necesario hacer que el bosque sea una forma de garantía para las entidades financieras y esto permita acceder a recursos financieros.

¿Quiénes están trabajando sobre eso?

Por ejemplo, PRODEM y Banco Sol. Estamos en el estudio de esto, precisamente para poder financiar la actividad forestal de una ASL, de una TCO, que son los que más necesitan el financiamiento.

Una es financiamiento con garantía de árboles. ¿Qué otras medidas podrían implementarse?

Por ejemplo, la desgravación arancelaria para la importación de maquinaria. Pero, más que todo, definir en qué nos queremos desarrollar. Ahora mismo, muchas de las operaciones están basadas en maquinaria obsoleta de hace 20 años. Imposible competir en el mercado abierto. Entonces, debemos importar tecnología de punta que nos permita entrar en el mercado actual. Para ello, los niveles de financiamiento son elevados. Y

El sector privado ha financiado en gran parte la implementación del régimen forestal en Bolivia. Los planes de manejo son totalmente privados. Todo el mecanismo productivo ha sido financiado por el sector privado sin ningún incentivo financiero. No hay crédito de fomento. No hay aranceles para la importación de maquinaria.

Debería haber un banco de fomento que incentive la producción de todos los sectores; pero un banco con reglas claras para cada sector y en el marco de la cultura de crédito lograda hasta ahora.

El ATPDA es importante para el sector forestal, porque incluye los productos de madera. Si no existiera el ATPDA, los costos de exportación estarían por encima del 45 por ciento. Eso sería reducir aún más los niveles de competitividad del sector exportador.

si a ello le sumamos nuestros niveles de productividad, ya no somos competitivos. Nuestros vecinos sí tienen bancos de fomento o tienen un puerto cerca. Entonces, es difícil si no tenemos al Estado como un actor principal que ayude a solucionar estos cuellos de botella. Yo, inversionista internacional, ¿por qué debería invertir en Bolivia y no en los países vecinos? Bolivia es difícil porque tiene concesiones forestales. Chile o Brasil tienen propiedad, tienen mejores oportunidades, mejores tasas de fomento.

Somos especiales. Ofrecemos inseguridad jurídica. La asistencia técnica es precaria y focalizada y, encima, la satanizamos.

Ahora, digamos que soy un inversionista boliviano. Te preguntas ¿por qué invertir en el sector forestal y no en otro? La verdad es que tampoco tienes las ventajas competitivas que deberían existir.

A pesar de esto ¿Adónde deberíamos exportar? ¿Qué importancia tendría el TLC en este marco?

Ahora estamos en el ATPDA. Importantísimo para el sector forestal, porque los productos de madera están dentro del ATPDA. Si no existiera el ATPDA, los costos de exportación estarían por encima del 45 por ciento. Eso sería reducir aún más los niveles de competitividad del sector exportador.

¿Y cuánto se exporta a los Estados Unidos?

Cerca de un 60 por ciento, y el otro 40 por ciento va a Europa.

De estos 130 millones del PIB que generamos con el sector forestal, ¿cuánto corresponde a exportación?

Casi todo. El mercado interno es muy pequeño.

Mencionabas que los planes departamentales no se cumplen. Nos decías que los PLUS eran fenomenales, pero ¿cómo se complementan en el ámbito de los departamentos? ¿Qué marco podríamos tener en las autonomías?

Los planes forestales departamentales se basan en el PLUS y, hoy por hoy, están fuera de la realidad. La autonomía dará mayor poder de decisión a los actores locales. De repente, deberíamos tener un plan de desarrollo económico departamental, en el que el peso forestal corresponda a la cantidad de recursos y al potencial del departamento.

Los planes forestales departamentales se basan en el PLUS. Hoy por hoy, están fuera de la realidad. Si bien existían planes en la segunda fase de los años noventa, inclusive el 2001, las condiciones y tendencias eran diferentes. No se hablaba de las autonomías. Se hablaba de descentralización más tendiente a la desconcentración. Yo creo que ningún plan departamental podía ser efectivamente implementado. Había siete planes departamentales. Existe un Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Forestal, al que los demás planes deberían estar supeditados. Ahora sí estamos entrando a un marco de autonomía. La autonomía dará mayor poder de decisión a los actores locales. De repente, deberíamos tener un plan de desarrollo económico departamental, en el que el peso forestal corresponda a la cantidad de recursos y al potencial del departamento.

Pero este plan del marco forestal ha funcionado. Está en el marco del PGDES.

El PGDES se hace antes del Plan Forestal. Sin embargo, carece de financiamiento y el financiamiento a través de la cooperación internacional es mínimo.

Ahora, a nivel departamental, el marco de las autonomías nadie lo tiene claro. Yo tengo mis propias dudas sobre los niveles de descentralización y de los niveles de equidad que se quiere dar, especialmente en las regiones que tienen mayores riquezas forestales.

¿Qué está haciendo el Ministerio respecto a esto? Si sólo participa la cooperación y los empresarios privados, pareciera que al Estado le queda un espacio mínimo.

El último año, el Ministerio intenté implementar dos normas para el sector forestal: la Norma de la Castaña, para Pando, y la norma para el manejo forestal en tierras agrícolas. Se trató de implementar estas dos normas, pero ninguna con éxito, debido a presiones sociales. La producción de la castaña representa el 35 por ciento de la economía forestal, y no la hemos podido implementar. La norma para el manejo forestal en tierras agrícolas tenía el objetivo de regular y facilitar el acceso.

¿Cuáles han sido las objeciones?

En el norte, los grupos sociales tienen posiciones ideologizadas. Se parte de que cualquier cosa que quiera hacer el Estado es dañina para los grupos sociales. Y no es así.

No entiendo el argumento de los grupos sociales.

No sé si tienen un argumento o han sido manipulados por grupos con intereses desconocidos, que sobre todo les interesa que el Estado no tenga presencia en la región y que el caos reine por un tiempo más.

Se dice que ciertas concesiones terminan siendo propiedades forestales, reglamentadas por el D. S. 28140.

Nada más falso. Este decreto no se refiere a las concesiones forestales. Se refiere a las propiedades agrícolas que tienen un bosque. Y lo que se pretende con este decreto es perfeccionar las cosas, de tal manera que una persona que tiene propiedad en un bosque juegue con las mismas reglas que una concesión.

De todas formas, es una propiedad.

El INRA ya le dio una propiedad. Lo que se busca es velar por el bien mayor; en este caso, el bien mayor es el bosque. Lo que se busca es regular

El Decreto Supremo 28140 no se refiere a las concesiones forestales. Se refiere a las propiedades agrícolas que tienen bosque. Y lo que se pretende es perfeccionar las cosas de tal manera que una persona que tiene propiedad en un bosque juegue con las mismas reglas que una concesión.

el uso de ese bosque y que no sea transformado en suelo agrícola el próximo año.

El Decreto 27024 anula la patente forestal de un dólar por hectárea, sustituyéndola por un área de intervención anual.

El Decreto 27024, que reglamenta la Ley Forestal, establece que la patente forestal es una patente sólo para el uso del recurso forestal. La Superintendencia aplica un dólar por concesión, pero hace rato te explicaba que era sólo una veintava parte de la concesión lo que está bajo producción anual. Entonces, este decreto hace cumplir lo que ya dice la ley: que hay que pagar por el área que está en uso.

Se dice que el Decreto 27572 pretende convertir las barracas castañeras en concesiones forestales. ¿Es así?

Al contrario. Este decreto busca convertir las barracas en concesiones forestales no maderables. La Ley Forestal convierte los contratos forestales en concesiones forestales, pero se olvida de la actividad castañera y de los barraqueros. No convierte las barracas en concesiones forestales. Ellos quedan fuera de la norma. Es un vacío legal que tenemos. Entonces, este decreto las toma en cuenta como concesiones forestales no maderables.

El INRA le dio un título de propiedad al nuevo propietario de un área que tiene bosque. Se busca velar por el bien mayor; en este caso, el bosque. Lo que se busca es regular el uso de ese bosque y que no sea transformado en suelo agrícola el próximo año.

¿Qué alegan entonces estos señores del CEJIS?

Que se está impidiendo el acceso a las otras comunidades. No olvidemos que ya hay un decreto supremo que otorga entre 500 y 1.000 hectáreas a las comunidades. Ahora, cualquier comunidad tiene el derecho de pedir estas tierras.

Posiblemente son propiedad privada.

La mayoría es propiedad privada. Por eso en el norte no hay un desarrollo de ASL, porque no hay tierras para ASL. ¿Quién va a querer ser ASL y tener concesión de tierras, cuando puede ser una comunidad y tener acceso propietario a la tierra? Por eso se quiere, en primer lugar, perfeccionar el derecho propietario a través del Decreto 28140 y, en segundo lugar, dar cierta seguridad a los barraqueros que están en la misma área, convirtiéndolos en concesión forestal no maderable.

¿Hay muchas familias que están pidiendo tierras privadas?

No.

Las TCO se ha visto como sujetos de conmiseración: hay que darles siempre tierra y, sin embargo, yo creo que habría que cambiar este papel. Pueden llegar a ser sujetos empresariales para entrar al mercado.

De hecho, tenemos un millón de hectáreas forestales bajo el manejo de TCO y que perciben recursos por su manejo, como los tacanas y guarayos. El tema con las TCO y las ASL es que son figuras creadas, pero ninguna está reconocida por el Código de Comercio, y éste es otro vacío que debemos intentar llenar, de modo que sean agentes comerciales.

¿Y tienen un plan de manejo forestal?

¡Claro!

¿Y exportan?

Guarayos tiene un contrato interesante con una empresa alemana. También tienen otro contrato con los Ferrocarriles del Oriente, para proveer los durmientes del ferrocarril. También te mencionaba la Primera Rueda Forestal, en la que las TCO han participado y recientemente han firmado otro contrato con una empresa española.

¿Están identificadas las riquezas que tienen las TCO?

Bueno, la riqueza la da el Plan de Manejo. Por lo menos, las tierras bajas tienen potencial. Pero también tienen problemas porque no son sujetos de crédito. Con esto del crédito, nosotros mismos nos estamos poniendo el candado.

De cara a la Asamblea Constituyente, ¿hay que cambiar algo?

Más que cambiar, hay que tomar en cuenta a las autonomías. Por ejemplo, en el marco regulatorio, yo no cambiaría mucho el aspecto de darles las competencias de fomento a los municipios, pensando en la misma tendencia del municipio productivo. Que el municipio promueva parques industriales; en fin, este tipo de cosas.

Pero hay que tener una responsabilidad nacional, no sé si en el marco de la descentralización o la autonomía, por ejemplo una descentralización del sistema de regulación forestal (la Superintendencia), quizás sea eficiente, pero tal vez tener superintendencias departamentales sea aún más eficiente; pero deberíamos pensar en el interés mayor, que eso puede estar en riesgo.

Ahora en la descentralización efectiva de la gestión de los recursos naturales, hay que ver qué es lo más eficiente y equitativo.

En todo caso, ¿qué puede estar en discusión en el ámbito forestal?

Yo creo que el peligro es el desconocimiento del sector. Yo no cambiaría las normas, porque si se busca una socialización del sector productivo forestal, de hecho hay grandes avances, hay un 20 por ciento en diez años. Es decir que tampoco hemos tardado 50 años. Hemos democratizado el

En el marco regulatorio, las competencias de fomento deberían seguir en los municipios, pensando en la misma tendencia del municipio productivo. Pero hay que tener una responsabilidad nacional, ya sea en el marco de la descentralización o de la autonomía. Una descentralización del sistema de regulación forestal quizás sea eficiente, pero tal vez tener superintendencias departamentales sea aún más eficiente.

acceso al 20 por ciento del recurso forestal. Yo creo que hemos alcanzado un equilibrio que hay que considerarlo con calma para no cometer los errores del pasado.

¿Qué pretendemos sacar en el marco de la Constituyente? No conozco el tipo de Constituyente que se plantea; ahora todo el mundo discute los diferentes escenarios. Hace unos meses, en el Colegio de Abogados de Santa Cruz discutíamos el tema de los recursos. Había propuestas de todo tipo: desde que había que tener un artículo en la Constituyente que diga “el uso de los recursos naturales es sostenible”, incorporando el concepto de sostenibilidad, hasta el desarrollo de una normativa exhaustiva.

En términos de mejora, ¿tú no harías ninguna mejora a la Constitución, ni siquiera las normas legales?

Lo único que incorporaría en la Constitución es el concepto de desarrollo sostenible que involucre todos los marcos, para todos los sectores productivos.

El problema de la tierra

Una conversación con René Salomón*

Podemos comenzar pidiéndote que nos hagas un balance histórico de lo que ha sido la distribución de la tierra en distintos periodos históricos de nuestra historia.

Debemos partir de los conceptos que se tienen o se heredan desde la Colonia, la propia Ley de Indias, en la que se hablaba de que el proceso de colonización implicaba la dotación de tierras. Posteriormente vienen los decretos de Bolívar, los cuales establecen una serie de procesos donde se consolida la propiedad, tratando de eliminar las herencias que datan de antes de la Colonia, es decir, los asentamientos de los indígenas. Luego, vienen los decretos de Santa Cruz que eliminan las iniciativas de Bolívar, hasta llegar al gobierno de Melgarejo, en el que consolidan tierras a favor del sector privado, olvidándose de los pueblos indígenas. Así llegamos a 1953, que nos halla con una indiscriminada distribución de la tierra sin equidad. Existía una evidente fragilidad en el derecho propietario. Además un objetivo fundamental era recaudar recursos por medio del pongueaje. Eso hizo que después de la guerra del Chaco se empezara a debatir el tema con más fuerza. Había elementos históricos que hacían imprescindible esta discusión, como la matanza de Jesús de Machaca o lo que detallan algunos autores como Alcides Arguedas en *Raza de Bronce*. De ese modo, en 1953 se conforma una comisión para analizar la temática. Esta comisión contó con la participación de diferentes actores y sectores, además de intelectuales, que propusieron lo que se convirtió en la Reforma Agraria.

Paradójicamente, en los albores de la Reforma Agraria es cuando menos tierra se otorgó. Más bien en tiempos de dictadura fue cuando más se distribuyó, lo que provocó hacia adelante problemas respecto a las áreas mineras y forestales.

* René Salomón es licenciado en Ingeniería Agronómica por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno; Bachelor of Science of Agriculture (BSA), Major: International Marketing for Agricultural Products (Mercadeo Internacional de Productos Agrícolas) por la Universidad de Arkansas – Fayetteville, Arkansas, EE UU; Bachelor of Science (BS), Major: Agro-Business (Economía Agrícola y Negocios Agropecuarios), Universidad de Mecánica y Agricultura de Florida – Tallahassee, Florida, EE UU. Actualmente es coordinador del Equipo de Análisis de la Producción Agropecuaria, Forestal, Políticas de Tierra y Proyectos de Responsabilidad Social Empresarial del Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible –CEDES-Bolivia. Fue asesor principal del Ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios; subdirector y posteriormente director nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria de 1997 al 2003; entre otros cargos relacionados con su profesión, también se desempeñó en el área de la docencia tanto a nivel de pre grado como a nivel de postgrado.

Y ya es en este periodo cuando se empiezan a distribuir las tierras con mayor intensidad...

No, precisamente. Si hablamos del proceso de distribución, debemos recordar, paradójicamente, que en los albores de la Reforma Agraria es cuando menos tierra se otorgó. Más bien en los tiempos de dictadura fue cuando más se distribuyó. Fue una distribución prebendal. Por ejemplo, en el gobierno de Natusch Busch, que tan sólo duró una veintena de días, se cedió, en promedio para este lapso, más títulos de tierra que nunca antes. Y lo peor de todo es que la característica de esos títulos y la distribución de esas tierras provocó hacia adelante problemas respecto a decisiones en las áreas mineras y forestales. Tengamos en cuenta que ya se han distribuido más de 127 millones de hectáreas, y si comparamos esta cifra con los 109 millones de hectáreas que tiene Bolivia, habríamos empezado a sobreponer derechos de distinta índole.

En este contexto, ¿qué importancia tiene la Ley INRA?, ¿cómo es que corrige, si lo hace, este proceso prebendal de distribución de las tierras en el país?

Ya se han distribuido más de 127 millones de hectáreas, y si comparamos esta cifra con los 109 millones de hectáreas que tiene Bolivia, vemos que se han empezado a sobreponer derechos de distinta índole.

Mucha importancia. En primer lugar, fija una metodología menos permisiva de distribución de la tierra. No olvidemos que antes de la promulgación de esta norma uno podía pedir una dotación de tierra de hasta 50 mil hectáreas. No era una cuestión ilegal en tanto se cumpliera con el precepto de que “la tierra es para quien la trabaja”. Sin embargo, aun sin cumplir este mandato legal, quien pedía la tierra tenía cómplices: había un juez agrario y un topógrafo que antes que ser servidores públicos eran gente comprada que certificaba que había una actividad productiva con una “n” cantidad de animales y “x” cantidad de cultivos. De ese modo se incumplía la Constitución, que preveía que debía haber una función social clara en el manejo de la tierra. De modo que es innegable que la Ley INRA fue un notable avance en la materia a pesar del rechazo inicial. No nos olvidemos que cuando se aprueba la Ley 1715 teníamos una La Paz bloqueada; teníamos a los pueblos indígenas marchando a la capital; teníamos al sector productivo estancado; teníamos a los colonizadores en los sectores de Yapacaní, el Chapare y los Yungas haciendo presión contra esta ley. A algunos les gustaban algunos artículos y a otros no. Y un gran error histórico fue que, después de consensuar un marco jurídico, el Parlamento envía esa ley al Ejecutivo y éste la modifica. Se introducen elementos que jamás se habían consensuado, generando nuevos conflictos.

¿Por ejemplo?

Por ejemplo, se crea la Superintendencia Agraria, que no estuvo en el primer proyecto. Además, como resultado de esta ruptura del consenso, aunque la ley se promulgó el 96, hasta casi julio del 97 no se tuvo los reglamentos para hacer operativa su implementación. Y lo peor es que una

vez que se elaboró el reglamento, éste fue inmediatamente cuestionado pues era una copia de procedimientos agrarios argentinos. Incluso la jerga es argentina y no es conocida por los mismos juristas bolivianos.

No entiendo por qué crear la Superintendencia Agraria era malo o por qué las reformas del Ejecutivo distorsionaron la bondad de esa ley.

No digo que sea malo. Lo que pretendo enfatizar es la ruptura con el consenso logrado. Ya teníamos un marco jurídico, que aun con sus vacíos y deficiencias, había logrado el consenso general. Incluso se invitó *yatiris* para refrendar con sus rituales el aval de todos los sectores.

Lo cierto es que el problema de origen, aunque realmente serio, es menor que los problemas que empezaron a darse una vez que las tierras fueron distribuidas, en especial entre los indígenas.

Es verdad. Cuando se empieza a ejecutar el proceso de saneamiento de las TCO se descubre que en estos territorios se habían dado muchas concesiones forestales. Existían señores que con esa concesión quisieron acceder al derecho agrario. Afortunadamente no tenían papeles que respaldaran este proceso. Tampoco había actividades que refrendaran el cumplimiento de la función económica y social, por lo que no pudieron hacer nada y se procedió a la reversión al Estado de estos predios concedidos. Es precisamente el caso de Monte Verde, que tenía 800 mil hectáreas libres de derechos, que podían ser otorgadas al pueblo indígena de esta región, pero había como 400 mil y tantas hectáreas con problemas ya que eran territorios de concesiones forestales.

Hago una síntesis de los problemas existentes. Uno, la ruptura del consenso logrado en torno a la ley; dos, dificultades en la reglamentación, pues se impuso el decreto reglamentario que el gobierno elaboró; tres, duplicidad de leyes entre aquellas que priorizan el saneamiento y las que priorizan el manejo forestal y, cuatro, falta de voluntad política. Surge entonces la interrogante sobre si las propuestas alternativas de ley solucionaban estos problemas. Se me antoja pensar en la tan publicitada Ley Indio.

La Ley Indio parte de un concepto errado: desconoce el concepto del derecho propietario en términos de grandes extensiones. Considera que se debe reducir las extensiones. Concibe toda extensión grande como latifundio, lo que es un defecto de inicio. Además, se establecen los derechos de las comunidades por encima de otros derechos. Una virtud de la Ley 1715, en cambio, es que ofrece a todos un lugar.

Pero si ofrece a todos un lugar, ¿dónde está el problema? Parece ser un tema de actitud y no legal o de pertinencia de la Ley 1715. ¿Es así?

El problema se da cuando se aplica la ley y alguien se siente afectado o siente que no se le otorga los suficientes derechos; los grandes problemas

Es innegable que la Ley INRA fue un notable avance en materia de distribución de la tierra, a pesar del rechazo inicial.

La Ley Indio desconoce el concepto del derecho propietario en términos de grandes extensiones, lo que es un defecto de inicio.

surgen cuando estas personas se niegan a acatar una disposición que les perjudica. Aunque conviene enfatizar que el uso de la ley no es puramente oportunista. O posiblemente lo fue en un principio pero ya para el año 2003, que es un año con mucha convulsión en el país, todos los sectores pedían que se la aplique de una vez. Este es un gran cambio cualitativo. Y esto ha calado muy hondo. Hoy en día, cuando se habla del tema legal se demanda antes que nada el saneamiento. Eso quiere decir que se está reconociendo el saneamiento, lo cual significa una aceptación clara de la ley.

Es verdad que hay una demanda nítida para lograr un saneamiento más ágil. Pero no creo que el problema se solucione apelando a esta demanda, ya clásica, de saneamiento. El problema parece residir en que en la Ley INRA es el propio Estado el que debe certificar la fiscalidad de la tierra antes de poderla redistribuir. En otros países es el privado, aunque con una evidente supervisión estatal, el que demuestra esto, haciendo que la redistribución sea más ágil.

Hemos pasado de un extremo al otro. Durante la Reforma Agraria el Estado concedía la tierra en base a una cantidad ínfima de requisitos. Hoy nos fuimos al otro lado, hay excesivo control público.

Lo que comentas se da en México y en Centroamérica. En vez de que el privado demuestre la “pertinencia” de su posesión, interviene el Estado para hacer el proceso por su propia cuenta. Es el Estado el que, de oficio, decide regular el derecho propietario de un área.

¿Esto es normal en todo el mundo?

Si retrocedemos 300 años en la historia y nos vamos a Holanda, Dinamarca o Alemania, vemos que el Estado tuvo que intervenir con la finalidad de recaudar mayor cantidad de impuestos. Pero en nuestro siglo, teniendo en cuenta que Bolivia no sabe aún como están distribuidas sus tierras y quiénes son dueños de qué, suena un poco chocante que el Estado tenga este rol tan intervencionista.

Entonces hay demasiada estatización en este proceso. ¿Cómo hubiera sido la cara contraria, con una injerencia de los privados?

Yo pienso que hemos pasado de un extremo a otro. Durante la Reforma Agraria, si yo solicitaba un pedazo de tierra el Estado me la concedía en base a una cantidad ínfima de requisitos. Era la era de los privados. Hoy nos fuimos al otro lado. Se pasó del libertinaje del privado al excesivo control público.

En ese sentido, si el problema es esta excesiva presencia estatal, ¿cómo entendemos el rol que juegan —o pretenderían jugar— otros entes del Estado como las prefecturas? De cara a las autonomías tenemos más Estado, o al menos un Estado más cercano al ciudadano.

Debemos tener en cuenta que esta descentralización del manejo del tema tierra ya está reconocida en la Ley 1715, que dice que una vez

terminado el proceso del catastro y el registro de las propiedades, toda esta documentación e información debe ser transferida a los municipios. Cabe mencionar el cambio conceptual en el registro público de la propiedad que tuvo lugar tras la promulgación de la Ley 1715. Derechos Reales establecía desde la creación de la República que el registro era de la persona y no de la propiedad. Hoy el registro es de la propiedad y no de la persona. Antes, venía un fulano que registraba 4.000 propiedades y era su nombre el que salía en el registro y no sabíamos si había sobreposición respecto a otras propiedades. Entonces el INRA diseñó un mecanismo, juntamente con Derechos Reales y el Consejo de la Judicatura, para modificar esta situación. Se elaboró todo un proceso informático para trabajar con el folio real (el registro de propiedad, y no ya el registro personal). El concepto básico de folio real es enmarcado en un plano con la superficie que muestra su colindancia sobre los cuatro ejes cardinales y, por tanto, no se puede sobreponer otra tierra. Y la novedad en todo esto es que la información catastral a la que hago referencia debe ser absorbida por los municipios.

Aquí, en todo caso, el desafío es generar capacidades. Los municipios no deben ser sólo administradores de la información sino que deben actualizarla constantemente. El Instituto Geográfico Militar, responsable técnico de la ley del 53, tuvo una gran falencia: la poca capacidad de mantener la información actualizada. Es fácil sacar la información con el levantamiento, pero mantenerla al día y actualizada es otro tema. Este es un tema central en el transferir el catastro rural a los municipios.

La idea entonces es que en un determinado momento cada municipio maneje su propia información. ¿No es cierto? Pero dado que ése es un objetivo que da para largo todavía, prefiero volver a Derechos Reales que es la oficina que hoy por hoy maneja esta información. ¿Se adecua a las necesidades departamentales?, ¿tiene una estructura descentralizada?

Sí, éste es un gran avance. Ya el Instituto de Catastro Nacional ha abierto una oficina en cada departamento. Hoy no sólo contamos con estas oficinas en los departamentos, sino con otras 14 oficinas regionales. Esperemos llegar algún momento hasta los mismos municipios. Yo creo que esto es imposible en un mediano y largo plazo; por de pronto, hay que centrarse en las mancomunidades. Por ejemplo, en la Mancomunidad de la Chiquitania podemos tener una oficina central que abarque a todos los municipios que la conforman.

Pero volvamos a la pregunta anterior: ¿cuál es el rol de las prefecturas y qué modificaciones podrá sufrir de cara a las autonomías?

De acuerdo con la Ley 1715, tenemos en el prefecto al presidente de la Comisión Agraria Departamental. Y esta comisión tiene la responsabilidad, ante la Superintendencia Agraria, de administrar el PLUS (Plan de Uso del Suelo). Además el prefecto, bajo recomendación de esta comisión, tiene el derecho de solicitar el desalojo.

El desafío es generar capacidades. Los municipios no deben ser sólo administradores de la información catastral, sino que deben actualizarla constantemente.

Hacia adelante creo que hay que consolidar estas comisiones agrarias departamentales. Una vez que el INRA certifique que hay tierras fiscales, se debe delegar a estas instancias la función de dictaminar el tipo y la modalidad de la distribución.

Veo un problema, sin embargo. Un actor fundamental, se quiera o no, como es el Movimiento Sin Tierra (MST), queda al margen de estas comisiones.

Efectivamente. Lo que sucede es que hay nuevos actores que también demandan participar en la Comisión Agraria Nacional (CAN), como lo hace precisamente el MST. Es un tema que se debe analizar.

Entonces hay que reestructurar esta instancia.

Más que reestructurarla, hay que flexibilizar su composición respetando las variantes regionales. Por ejemplo, en Oruro no hay CIDOB pero sí hay CONAMAQ. De ese modo, hay que posibilitar su inserción diferenciada. Actualmente en la CAN participan la CIDOB, la CSUCTB, los colonizadores y los empresarios agropecuarios.

Pero habría una clara mayoría favorable a los intereses indígenas y campesinos. Lo que se añade a un problema de la misma ley, que prioriza la dotación antes que la adjudicación y, con ello, la propiedad comunal antes que cualquier otra forma —turística o forestal, por ejemplo— de tenencia de la tierra. Comentános al respecto por favor.

Efectivamente. Esto quiere decir que la filosofía de la Ley 1715 para redistribuir tierra vuelve a privilegiar a ciertos actores. En este caso, a las comunidades. Otorgar tierra por dotación es una prioridad, y cuando se termine esa demanda recién se comenzará a poner en práctica el concepto de adjudicación. Es por eso que es importante que se regionalice el tema de la distribución, pues en cada departamento sabrán dar la mejor solución a este aspecto, ya sea adjudicando o dotando, pero en función a sus intereses y necesidades particulares.

Interesante. Pasemos ahora a analizar cómo está dividida la torta de la tierra. Si tenemos más de 100 millones de hectáreas, ¿cuántas son TCO, cuántas son forestales? Esta idea de que existe un montón de tierra, ¿es cierta o es un mito? Y, por el otro lado, ¿en qué gobierno ha funcionado peor el saneamiento de tierra, en el de Mesa o en el de Banzer, por ejemplo?

Bueno, se puede descomponer las cifras de la siguiente manera:

- Existen 109 millones de hectáreas.
- 22 millones de hectáreas forestales que habían sido concedidas de modo un poco arbitrario pasan a convertirse sólo en siete millones de hectáreas, una vez promulgada la Ley Forestal.

Es importante que se regionalice el tema de la distribución, pues en cada departamento sabrán dar la mejor solución a este aspecto, ya sea adjudicando o dotando la tierra, pero en función a sus intereses y necesidades particulares.

- Ya casi hemos llegado a 20 millones de hectáreas de áreas protegidas.
- Luego, hay una demanda en oriente y occidente de casi 40 millones de hectáreas.

De ahí el discurso tan popular pero errado de que el INRA tiene que sanear 109 millones de hectáreas, que sólo regularizó 18 y que faltan más de 70 por sanear. Esto sólo confunde a la población. Adicionalmente, es fundamental aclarar que el territorio saneado es sobre los 65 millones de hectáreas que tienen potencialidad agrícola, y no sobre la totalidad del territorio nacional. De ese modo, faltaría por sanear no más de 32 millones de hectáreas. Entonces no nos equivoquemos castigando a una institución bajo el argumento falaz de que sólo tituló el 18 por ciento del total de tierras hábiles.

Por otra parte, es crucial dejar por sentado que, debido a cierto armazón legal, el Presidente de la República concentra la función de firmar los títulos que prepara el INRA. El Presidente debe resolver tanto un tema de dos hectáreas como otro de 800 hectáreas o de una simple comunidad. El director del INRA tenía ya ciertas facultades para cobrar cierta autonomía y agilizar el trámite de adjudicación de títulos. Desafortunadamente, el Tribunal Constitucional emitió una sentencia en el 2002 que nos hizo retroceder casi 50 años en el marco de la legislación agraria, pues nuevamente otorga al Presidente todo el control sobre el proceso.

Y tu Presidente no firmó mucho.

El Presidente Banzer firmó el primer título después de tres meses de comenzado su gobierno. El Presidente Jorge Quiroga tardó otros cuatro meses en firmar un título. Y así se fueron acumulando los títulos. Gonzalo Sánchez de Lozada firmó 84 títulos en toda su gestión. Lo que había que hacer era esperar que viajara el presidente Sánchez de Lozada y emitir los títulos a favor de Carlos Mesa para que él los firme. Y, afortunadamente, él lo hacía con todo gusto. Terminaba firmando a montones, pues sabía perfectamente que la ineficiencia del INRA se centraba en el Palacio.

¿Por qué Quiroga no firmaba?

Por temor a tener que enfrentar algún juicio. Sepamos que, en su mayoría, se estaba otorgando tierras a los pueblos indígenas. Por lo menos el 95 por ciento del proceso de saneamiento favoreció a los pueblos indígenas y a las comunidades campesinas. Valga remarcar que entre el 98 y el 2003 firmé 30 mil resoluciones para facilitar la titulación. Hubo, pues, un trabajo enorme que lamentablemente quedó opacado por la poca voluntad política con la que se procedió.

Y las TCO, ¿dónde entran? 40 millones de hectáreas es un mundo...

Desafortunadamente, el Tribunal Constitucional emitió una sentencia en el 2002 que nos hizo retroceder casi 50 años en el marco de la legislación agraria, pues nuevamente otorgó al Presidente todo el control del proceso de adjudicación de títulos.

Definitivamente, y quiero que quede resaltado el término que tú has dicho. No yo. La expresión “un mundo”. Y es que en verdad se trata de superficies gigantescas. El proceso es el siguiente: cuando hay una demanda de un millón de hectáreas, ésta llega al INRA y el INRA deriva la solicitud al Ministerio de Asuntos Indígenas para que ahí se elabore un estudio de densidades espaciales. Por eso es que la responsabilidad es de esta dependencia estatal. Es más, aun si el INRA emite un informe de necesidades donde se especifica que no corresponde tanta tierra, termina prevaleciendo la opinión de este ministerio. Y aquí predominan factores antropológicos que muchas veces descontextualizan la realidad demandando territorios excesivamente grandes.

¿O sea que en los hechos, aunque claramente no en la norma, los indígenas originarios son más dueños de la tierra que otros bolivianos?

No son ni más ni menos dueños de la tierra, pero tomaron la decisión de vivir en el campo y de usar los instrumentos legales para acceder a ese recurso. Por eso, los que más se han beneficiado con la Ley 1715 son precisamente los pueblos indígenas.

Entonces, ¿cómo es que surge el Movimiento Sin Tierra? Su aparición, al menos en su discurso, obedece precisamente a que los indígenas y campesinos siguen relegados de la tierra...

No voy a entrar a analizar quienes son los integrantes de los MST, pero considero que es gente que no ha tenido éxito en sus objetivos políticos. Su liderazgo fue poco llamativo. Y hoy, sin embargo, encuentra un nicho en los MST.

Pero no creo que sea una cuestión sólo de fracasos o éxitos políticos personales. Me parece que hay una cuestión de fondo: si tienes un Presidente que no firma tu título, ¿qué te queda?

Ese es otro tema. Esa es una decisión de un individuo que está haciendo daño a toda una institución. Y cuando hablo de una institución, hablo del INRA. Además, el problema no sólo es el rezago, sino la poca responsabilidad con la que autoridades del Poder Ejecutivo han asumido el tema. Recuerdo una reunión con campesinos en la que el director del INRA se vio en gravísimos aprietos. El ministro del ramo quitó el micrófono al mencionado director, que estaba dando una explicación muy seria sobre la posibilidad de otorgarles territorios no en la escala demandada sino de acuerdo a criterios técnicos. Se paró frente a toda la gente y dijo: “Señores, ya han escuchado al técnico, pero ahora viene la decisión política, y la decisión política es emitir un decreto supremo que faculte la distribución de 3,5 millones de hectáreas”. ¿Qué tal? Como en los tiempos de Melgarejo, dotando indiscriminadamente las tierras.

Los indígenas originarios no son ni más ni menos dueños de la tierra que otros bolivianos, pero tomaron la decisión de vivir en el campo y de usar los instrumentos legales para acceder a ese recurso. Por eso, lo que más se han beneficiado con la ley 1715 son precisamente los pueblos indígenas.

Además, no se trata simplemente de otorgar tierras. La ley establece que hay que certificar el uso adecuado de esta tierra otorgada...

Correcto. Tú no puedes entregar tierra si es que no hay un certificado de uso adecuado de la tierra. Este certificado lo da la Superintendencia Agraria (a través de un programa denominado CUMAT). Este certificado avala a los otros instrumentos jurídicos y, básicamente, te muestra claramente que no puedes hacer lo que quieras en tu tierra. La cabeza de todo esto es el Ministerio de Desarrollo Sostenible, que tiene que emitir las normas bajo los mismos principios técnicos para todos. Pero aquí hay evidentes disparidades en la interpretación de cada superintendencia. Por ejemplo, para la Superintendencia Forestal de Pando el 99,9 por ciento debe estar destinado a la actividad forestal, mientras que para la Superintendencia Agraria, sólo el 70 por ciento tendrá esa orientación. Yo, como INRA, sólo confirmo que hay tierras fiscales —tierras libres de derecho propietario— susceptibles a una adjudicación o dotación. Pero el uso mayor de esa tierra queda definido por una de las dos superintendencias. En este caso, la Superintendencia Agraria dice que esa tierra es agraria, pero la Superintendencia Forestal genera un mapa de uso permanente donde se muestra que es forestal. Y es que incluso las tierras que son forestales se las puede usar para la actividad agrícola, aunque una vez que se las ha usado para la agricultura es bien difícil volverlas a forestar. Pero, en fin, ¿qué es lo que debe primar en la decisión sobre usar o no tierras forestales para la agricultura? La respuesta es simple: debe primar el bien mayor, que en este caso es el bosque. Si una superintendencia —en este caso la Agraria— te dice que esa tierra es agrícola, puedes terminar creyéndole y dotando esas tierras para uso agrícola. Pero es ahí donde viene la responsabilidad del INRA, que finalmente decide si dota esa tierra o no. Precisamente para evitar caer en esta encrucijada es que se hizo desde el INRA una alianza estratégica con la Superintendencia Forestal y en el marco de la Ley Forestal. Gracias a esa alianza se concedieron las Areas Sociales del Lugar (ASL) que son las Áreas de Reserva Forestal Municipal (ARFM), beneficiando a muchas comunidades.

Importante sin duda, pero no me quiero alejar del tema del Movimiento Sin Tierra. Me parece que ahí tenemos un foco de conflicto enorme y muy peligroso. La matanza en Pananti ha sido precisamente una muestra del potencial de violencia que se puede generar. ¿Qué opinas?, ¿cuántos Panantis potenciales hay en el país?

El tema de Pananti nace en los setenta, cuando se dota de tierra a una familia. Esta familia no hizo uso de toda la propiedad. En el momento del saneamiento, al identificarse que no tenía actividad productiva, le llega al propietario una resolución final diciendo que esas tierras deberían a volver a ser fiscales. El supuesto propietario ve que sus tierras se van a revertir, por eso es que habla con unos comunarios y los convence de que compren esas tierras. Estos nuevos adjudicatarios ven la reversión como una

¿Qué es lo que debe primar en la decisión sobre usar o no tierras forestales para la agricultura? La respuesta es simple: debe primar el bien mayor, que en este caso es el bosque.

amenaza, y es ahí cuando se genera un choque entre comunarios de la zona. Fue, pues, un conflicto entre comunarios. Lamentablemente, entra el condimento político que convierte esta masacre en una bandera contra los latifundistas y acaparadores de tierra.

Hay mucha gente miope que no respeta el proceso de saneamiento y aprovecha cualquier momento para meter más calda. Y encima, esto abrió un espacio para que se generen otros discursos. Se defiende la idea de que no debe haber más asentamientos nuevos debido a que esas tierras deben ser sólo para los chaqueños.

Hay pues una cantidad de actitudes que comienzan a nacer y a desplegarse peligrosamente, haciendo que se produzcan conflictos entre campesinos, entre campesinos y hacendados, y también entre población local y migrantes.

¿O sea que el conflicto no era entre grandes propietarios y comunitarios?

No. Se trata de una comunidad que accede esa compra (no sé si se hizo efectiva) y un grupo del MST y de comunarios de esa zona que reclaman esa tierra, pues ya sabían que era tierra fiscal. Procedieron en contra de todo el marco jurídico que respalda al INRA.

¿Hay más Panantis?

Sí, por ejemplo, en el norte de Santa Cruz, en Pailas, donde encontrabas gente armada contratada para cuidar las tierras. También en Monte Verde, donde la Superintendencia intenta ingresar y los guardias contratados no los dejan entrar. Pero más importante que citar casos es ver que estas invasiones se empiezan a producir especialmente en el 2004. En este año hay más tomas de tierras que en los cinco años previos, que son de mi gestión. ¿Por qué? Sencillamente porque se cayó en la demagogia fácil de que la tierra debía ser inmediatamente distribuida. Y eso no puede ser. Antes de revertir hay que hacer saneamiento. No hay otra, no podemos pararnos en la plaza y ponernos a gritar que vamos a distribuir tierras. Ese pecado ha generado que volvamos atrás. Y muy mal que tengamos que revisar procesos agrarios que ya tenían exposición pública. Es volver a generar incertidumbre en el derecho. Y es que no hay respeto por la propiedad privada. El caso Collana es ejemplificador de esta situación. Se trataba de una hacienda productiva que fue invadida y destruida por el MST. Nuevamente hicimos esto para evitar cumplir la ley.

Pero, René, es que defender la aplicación tajante de la ley a veces termina siendo una defensa de un status quo claramente desigual. No sé si tienes un punto de vista muy conservador, pero basta ver que hay un montón de colonizadores que no tienen tierras. ¿Qué hacemos entonces? Es por eso que resulta vital que nos puedas comentar acerca de algunas tesis que las

En el 2004 hay más tomas de tierras que en los cinco años previos, porque se cayó en la demagogia fácil de que la tierra debía ser inmediatamente distribuida. Y eso no puede ser. Antes de revertir hay que hacer saneamiento.

más de las veces son tenidas por verdades absolutas. Por ejemplo, ¿ha acaparado Santa Cruz las más grandes extensiones de tierras?

Yo pienso que Bolivia ha cambiado mucho desde el 52. Se hizo una carretera entre el oriente y el occidente y se posibilitó mucha migración desde el occidente. Por eso, quienes tienen tierras en este país son bolivianos más que cruceños o cambas en particular. Toda la gente que tiene raíces en el occidente y vive en el oriente, o los extranjeros que ahora viven en el oriente, son parte de esa estructura. Entonces no se puede decir que los cambas acaparan las tierras. Pocos bolivianos accedieron a mucha tierra. Yo siempre sostengo que el saneamiento debe apresurarse para que eso se desmitifique. Ya de entrada tenemos 37 millones de hectáreas en Santa Cruz, de las cuales 10 millones son áreas protegidas y 14 son demandadas por pueblos indígenas. Ya de entrada, no podemos hablar del 90 por ciento de las tierras en manos de pocos cruceños.

Pero hay otro mito que es aun más perjudicial: la idea de que todos tenemos que tener tierra. Sería mejor si buscamos que las ciudades se desarrollen en diferentes áreas industriales, artesanales y/o turísticas. No podemos seguir con la filosofía o con la idea de que a todos los bolivianos debemos entregarles un pedazo de tierra para que sean agricultores. En el fondo, es admitir que el Estado es incapaz de generar otras actividades. Si estás desempleado, ya seas albañil o camarógrafo, te unes al MST y exiges tierras. Ir hacia la corriente donde todos discursen, olvidándonos de que sólo el 4 por ciento del todo país tiene capacidad de uso agrícola. Tenemos un 65 por ciento de tierra con vocación forestal pero, de facto, estamos promoviendo que la gente vaya a desmontar el bosque para convertir esta tierra forestal en tierra agrícola. Y tampoco es la solución, teniendo en cuenta adicionalmente que el 75 por ciento de las personas que viven en el campo no trabajan la tierra. Su ingreso viene de actividades no agrarias.

Bueno, entonces, si nos unimos al concepto de que hay que dar tierras a todos porque es un principio constitucional, empecemos por dejar de ser doctores, abogados y vayamos a trabajar la tierra. Obviamente esto no tiene el menor sentido.

Tenemos 37 millones de hectáreas en Santa Cruz, de las cuales 10 millones son áreas protegidas y 14 son demandadas por los pueblos indígenas. De entrada, no podemos hablar del 90 por ciento de las tierras en manos de pocos cruceños.

Relaciones internacionales

El laberinto de nuestras relaciones internacionales

Una conversación con William Torres*

La primera pregunta tiene que ver con Bolivia en el contexto del MERCOSUR y de la CAN. ¿Cuál es nuestra relación comercial con ambos bloques económicos? Conviene contextualizar la importancia de estas alianzas a la luz del gobierno del MAS.

En los años sesenta un canciller de Bolivia acuñó la expresión “Bolivia, país de contactos y no de antagonismos”. Desde entonces esa ha sido la perspectiva que ha guiado a nuestra diplomacia. Esa es una aspiración que todavía no se ha convertido en una realidad porque, entre otras cosas, Bolivia no es un país, que precisamente tenga las mejores carreteras o que esté bien conectado con los países vecinos. De hecho, estamos mejor conectados con los países del Pacífico que con los del Atlántico. Recién el año pasado hemos concluido una carretera que une los tres ejes de la economía boliviana (La Paz-Cochabamba-Santa Cruz), con la frontera argentina. Está prevista la conclusión de la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez. Sólo cuando se concluya el tramo que falta vamos a poder tener una conexión entre el Océano Pacífico y el Océano Atlántico y, sobre esa base, culminar la vinculación del Brasil con el Perú y Chile a través de Bolivia.

En el marco de la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana, se ha planteado una serie de proyectos en materia de infraestructura física, que pasan por el tema de construcción de carreteras, ferrocarriles, energía y telecomunicaciones. Esto se maneja en el marco de lo que se denomina las cumbres sudamericanas, que es una iniciativa impulsada por el Brasil y que este año ha tenido su primera Cumbre, aunque hay algunos antecedentes previos. El próximo año, la Cumbre se va a efectuar aquí en Bolivia.

La Infraestructura Regional Sudamericana se ha planteado una serie de proyectos en materia de infraestructura física, que pasan por la construcción de carreteras, ferrocarriles, energía y telecomunicaciones. Esto se maneja en el marco de las cumbres sudamericanas.

* Abogado, profesor universitario y diplomático, tiene una maestría en Comercio Exterior (UCB) y otra en Relaciones Internacionales y Comunicación (Universidad Complutense de Madrid). Actualmente realiza estudios de doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidad de El Salvador, Argentina. Ex director general de Límites y Fronteras y de la Unidad de Análisis de Política Exterior (UDAPEX) de la Cancillería. Fue encargado de negocios a.i. en la República Argentina y actualmente se desempeña como ministro consejero en dicho país. Autor de varios libros, artículos y publicaciones en diversos países de la región.

La CAN es un mercado crucial para Bolivia, sobre todo para la soya y todo el complejo de oleaginosas. Pero es un mercado que se está cayendo.

En una perspectiva más amplia, en la relación América Latina-Asia, cuyos actores centrales son el Brasil y la China, ojalá que Bolivia pueda desempeñar algún papel en esa vinculación. En ese contexto, por ejemplo, se podría hablar del tema de servicios. Obviamente, Bolivia no es un actor central, pero creo que tiene que aprovechar esos flujos comerciales que se van a producir entre estas dos economías para mejorar su situación geoestratégica.

Volviendo a la pregunta, debemos ser muy enfáticos en afirmar que la CAN es un mercado crucial para Bolivia, sobre todo para la soya y todo el complejo de oleaginosas. Pero es un mercado que se está cayendo: hemos tenido ya problemas con Venezuela, son previsibles problemas con Ecuador y con Colombia. Hay que comenzar a pensar en otras alternativas y, por supuesto, en que eso nos va a generar problemas, sobre todo para la soya y Santa Cruz.

Con relación al MERCOSUR, yo te diría que la variable importante es el gas natural, con dos mercados fundamentales que son el Brasil y la Argentina. Las exportaciones al Brasil han ido creciendo en los últimos años, mientras que las exportaciones a la Argentina están creciendo actualmente y hay algunas posibilidades de que se incrementen aún más. De hecho, se está negociando el Gasoducto del Noreste Argentino, que en los próximos años podría representar una venta de aproximadamente 22 millones de metros cúbicos diarios. En este momento se exporta 27 millones de metros cúbicos al Brasil y, por el tamaño del ducto, se podría llegar a más de 30 millones. A la Argentina exportamos sólo a 5 MMC.

En todo caso, conviene recordar que nuestra relación comercial con la CAN ha sido históricamente favorable, mientras que con el MERCOSUR ha sido desfavorable. ¿Cómo se pinta el panorama de cara al futuro? Vale la pena comentar al respecto, pues al parecer sólo el gas nos está permitiendo revertir esta tendencia con el MERCOSUR, que es paralela a la pérdida de mercados con la CAN...

Históricamente, nosotros hemos tenido un superavit en el intercambio superavitario con la CAN. Además, lo interesante es que ese comercio implica la transacción con bienes que tienen un mayor valor agregado

Históricamente, nosotros hemos tenido un intercambio superavitario con la CAN. Ese es uno de los elementos que siempre se menciona. Pero, además, lo interesante es que ese comercio implica una transacción con los bienes que tienen un mayor valor agregado. Por ejemplo, cuando hablamos del complejo de oleaginosas, hablamos también de aceites, y en esa medida es importante. Ahora, si hacemos un análisis histórico con el Mercosur, ese comercio ha sido deficitario, hasta que volvió a aparecer el tema del gas, como bien señalas, que es una variable estratégica en nuestra relación con el Mercosur e indiscutiblemente lo va ser en los próximos años. Hay iniciativas para venderle más gas a la Argentina, eventualmente al Brasil. Crear productos con valor agregado, por ejemplo, la construcción de un polo de gas químico; la posibilidad de generar energía y vendérselas. Eso nos posibilitaría tender la balanza a nuestro favor.

Pero eso supone que Bolivia podría ser un centro de tránsito obligatorio, lo que ha llevado a acuñar la noción de corredores bioceánicos. ¿Es posible esto? Considero que es crucial comenzar analizando nuestro potencial caminero. ¿Qué capacidades tenemos si consideramos nuestra infraestructura vial?

Pocas, pues en términos comerciales, si no existe esta infraestructura física, las posibilidades del intercambio comercial se reducen y no se puede generar crecimiento. Ahora bien, uno de los problemas del pasado era que no se construía carreteras hasta las fronteras por temor a ser invadido por los países vecinos. La lógica con la que nos movemos a comienzos de este siglo es un poco distinta. Es una visión mucho más cooperativa.

Ahora bien, uno de los grandes problemas que tiene Bolivia para la construcción de estas carreteras es el que es un país HIPC: un país de bajos ingresos y altamente endeudado, razón por la cual no puede sino endeudarse con créditos condicionales. Este hecho impide que podamos recurrir a otro tipo de recursos que están en el mercado internacional. Entonces, el ser un país HIPC, que es bueno en términos de desarrollo local, es un problema en términos internacionales, porque restringe nuestra capacidad de acceder a otro tipo de créditos que pueden ser muy útiles para el desarrollo del país.

¿De qué monto se habla para tener una buena infraestructura vial?

Nadie lo sabe. Te voy a dar un solo indicador. Hace años un Ministro de Obras Públicas decía que desde el momento en que se concibe un proyecto hasta el momento que se materializa, normalmente han pasado 25 años. Este ha sido un impedimento, sin duda alguna, para nuestro crecimiento y nuestro desarrollo. Otro tema que me parece interesante es que tradicionalmente nuestra perspectiva en política exterior ha sido la de tratar de vincularnos con el Pacífico, pero en los últimos años la hidrovía Paraguay-Paraná está transportando un volumen prácticamente igual al que se maneja en los puertos del Pacífico. Es decir que la hidrovía se está convirtiendo en una alternativa fluvial de enorme importancia para el comercio exterior boliviano.

Por otro lado, estamos tratando de impulsar el Mutún, que podría dinamizar más todavía la economía regional. Se está pensando en Puerto Busch, que le daría una presencia soberana a Bolivia en la hidrovía Paraguay-Paraná. Pero, a mediano plazo, la alternativa se llama el Proyecto Madera-Madeira. Este proyecto ha sido muy criticado porque se relaciona con el tema de generación de energía hidroeléctrica, pero otra dimensión de este emprendimiento es la posibilidad de construir otra hidrovía que iría desde Puerto Maldonado, en el Perú, pasaría por Bolivia y llegaría hasta el Brasil. Nos daría una segunda salida hacia el Atlántico.

Con el Mercosur el comercio ha sido deficitario, hasta que volvió a aparecer el tema del gas, que es una variable estratégica con este mercado.

En términos comerciales, si no existe infraestructura vial, las posibilidades del intercambio comercial se reducen y no se puede generar crecimiento.

El ser un país HIPIC, que es bueno en términos de desarrollo local, es un problema en términos internacionales porque restringe nuestra capacidad de acceder a otro tipo de créditos que pueden ser útiles para el desarrollo del país.

¿A qué puerto saldríamos?

No recuerdo exactamente el lugar. Pero lo importante es cubrir el espacio que va desde la frontera con el Perú hasta Puerto Beni, porque en esa zona hay alrededor de veinte cachuelas. Entonces, las obras de infraestructura que se pretende desarrollar son obras para energía, pero que a la vez ayudarían a superar el obstáculo de las cachuelas. De esa forma, tendríamos la oportunidad de navegar desde Bolivia hasta el Océano Atlántico.

¿Cómo estamos hasta este momento en Puerto Busch? ¿Cómo estamos con esta segunda alternativa? Porque el diagnóstico lo tenemos claro, pero ¿qué posibilidades reales tenemos de aplicarlo? ¿cuánto tiempo nos tomaría y qué costo implicaría?

Nos tomaría un par de años. Acaba de lanzarse una licitación para la construcción de Puerto Busch. El Mutún también está en proceso de licitación. Por tanto, creo que son proyectos en los que podremos comenzar a ver ciertos niveles de avance en el mediano plazo, aunque es difícil pronosticar cuánto tiempo nos van a tomar. Las cosas en Bolivia no son tan sencillas, los tiempos no siempre son los que deseamos. Pero el incremento del volumen de comercio y producción que está saliendo por la hidrovía hace que tomemos cada vez más conciencia de la importancia que tiene este emprendimiento.

Realmente se hace cada vez más importante la hidrovía, y más aún sabiendo que prácticamente la mitad de nuestras exportaciones salen por este rumbo. ¿Nos puedes dar algunas cifras de cómo ha sido históricamente?

Estamos hablando de un volumen de más o menos 1.500 millones de toneladas que comienzan a moverse por el Pacífico y por la hidrovía Paraguay-Paraná. La importancia de la hidrovía es creciente. La producción de soya de Santa Cruz, curiosamente, toma un tren que va desde Puerto Suárez hasta dónde, toma la hidrovía, da la vuelta a Sudamérica y llega a los mercados de la Comunidad Andina. Resulta que ese tramo por vía fluvial y luego ese tramo por vía marítima es más barato que pasar por las carreteras que nos vinculan con los países andinos. O sea que, en términos de costos, el transporte marítimo es mucho más barato y, por supuesto, desde ese punto de vista, se está convirtiendo en un referente fundamental.

¿Qué proyecciones tenemos? ¿se va a superar la salida por carretera hacia el Pacífico con esta apertura de la hidrovía?

Si la tendencia actual permanece constante, sí. A esto hay que añadir el tema del Mutún. Es una de las reservas de hierro más importantes del mundo. Ese hierro, sumado al gas natural, podría permitirnos proyectos de industrialización en la zona, e incrementar el volumen de carga que se maneja por la hidrovía.

Tradicionalmente nuestra perspectiva, en política exterior ha sido la de tratar de vincularnos con el Pacífico, pero en los últimos años la hidrovía Paraguay-Paraná se está convirtiendo en una alternativa fluvial de enorme importancia para el comercio exterior boliviano.

Al parecer, unir el oeste del país con el este empieza a concentrarse en esta salida al Atlántico. ¿Pero en qué quedan los denominados corredores bioceánicos? ¿Existe la posibilidad de pensar en algo semejante a la hidrovía entre el norte y el sur del país?

Bueno, desde la visión de los últimos gobiernos, se pensaba en cuatro alternativas. Una carretera que vincule La Paz hacia el norte y, eventualmente, hacia la zona de Guayaramerín. Otra es la del eje central: la carretera que vincularía el Perú y Chile con el Brasil, a través de Bolivia. Otras dos carreteras van desde el eje central hasta la Argentina. Acaba de concluirse la carretera que va desde Santa Cruz hasta el norte de Argentina, que nos va permitir tener una vinculación directa desde Santa Cruz hasta Buenos Aires. Al otro lado, hay una carretera que va desde La Paz hasta Villazón, a la que todavía le faltan algunos tramos.

Creo que es un tema central y de una importancia estratégica para la dinamización de nuestro comercio exterior.

¿No podríamos especular qué ganancias podemos obtener con eso?

Cuando construyes una carretera, permites que la producción local llegue en mejores condiciones a sus mercados y, a partir de eso, estás dando oportunidades a todos los pobladores que están relacionados con estas carreteras; pero, además, estás vinculando esas carreteras con el eje central de la economía boliviana —La Paz, Cochabamba y Santa Cruz—.

¿Y el gas?, ¿en qué medida posibilita pensarnos ya no sólo como un centro que es paso obligatorio, sino como el centro de distribución del continente de esta materia prima? En ese sentido, ¿podemos pensar que somos una potencia gasífera? Para ponerlo en abstracto y con un enfoque más amplio, ¿cuál es la relación entre gas natural y política exterior?

El gas se ha convertido en una variable clave de nuestra inserción internacional. Lo previsible es que en las próximas décadas el gas siga siendo uno de los elementos centrales de nuestras relaciones internacionales. Tenemos dos grandes mercados que son la Argentina y el Brasil. Sin embargo, a través de la negociación con la Argentina no sólo estaríamos pensando con atender el norte argentino, sino también el Paraguay y el Brasil. El Paraguay también ha iniciado negociaciones con Bolivia para que le abastecemos su mercado de manera directa, porque resulta que después de la crisis argentina, los paraguayos no quieren depender de un país de tránsito; quieren negociaciones bilaterales. Su temor mayor es que la Argentina, si tuviera problemas nuevamente, deje de venderles o impida que ese gas que transita por sus ductos llegue al Paraguay. Por eso ellos preferirían un ducto directo al Paraguay. En cambio, en términos geográficos, el Uruguay tiene que depender de la Argentina, pues no hay una vinculación geográfica directa entre Bolivia y el Uruguay. Por tanto, ellos deben depender de la Argentina. Ese es el primer elemento de juicio.

Puerto Busch le daría una presencia soberana a Bolivia en la hidrovía Paraguay-Paraná. Hay la posibilidad de construir otra hidrovía que comience en Puerto Maldonado (Perú), pase por Bolivia y llegue al Brasil. Nos daría una segunda salida al Atlántico.

Por la hidrovía circula un volumen de más o menos 1.500 millones de toneladas. Su importancia es creciente.

El tramo fluvial y el tramo marítimo que recorre la soya de Santa Cruz que sale por la hidrovía hasta llegar a los mercados de la CAN, resulta más barato que utilizar carretera.

El Mutún, sumado al gas natural, podría permitirnos llevar adelante proyectos de industrialización en la zona e incrementar el volumen de carga que se maneja por la hidrovía.

Entre las alternativas de corredores bioceánicos y la unión entre el norte y el sur del país, una es la carretera desde La Paz hacia el Norte, eventualmente hasta Guayaramerín.

Otra carretera es la del eje central: vincularía el Perú y Chile con el Brasil, a través de Bolivia.

Otras dos carreteras van desde el eje central hasta la Argentina. La carretera que va desde Santa Cruz hasta el norte de Argentina nos va permitir tener una vinculación directa con Buenos Aires.

El segundo elemento de juicio es que somos el segundo país con más reservas en Sudamérica. Venezuela tiene más reservas que nosotros, pero nosotros tenemos más posibilidades de distribución, porque la distribución es un tema vinculado con los servicios que podemos prestar. Yo diría que con la generación y producción de gas y su industrialización vamos a incrementar nuestras exportaciones. Creo que este es un elemento central que se relaciona con el tema del Gasoducto del Sur, que antes se denominó Anillo Energético. El tema es que este anillo energético está pensado para fomentar el transporte del gas y no su industrialización. No está pensado tanto en términos de generar valor agregado, lo que es fundamental para Bolivia.

El otro tema es el de la certidumbre. Uno de los elementos centrales que explica por qué los países, sobre todo del Cono Sur, han decidido llevar adelante una serie de iniciativas en materia energética, es debido a la incertidumbre que genera nuestro país. Bolivia, después de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos, no está dando ni certidumbre política, ni seguridad jurídica a los inversionistas. Más o menos, la producción total de gas alcanza a los 35 millones de metros cúbicos diarios. Te decía que al Brasil estamos exportando alrededor de 24 y a veces 27 millones de metros cúbicos diarios, y a la Argentina 7,7. Pues ya no tenemos la capacidad de abastecer esos mercados, estamos en el límite. Existe la posibilidad de abastecer nuevos mercados, pero resulta que para abastecer esos nuevos mercados tenemos que producir más gas, y eso nos lleva a la interacción del Gobierno boliviano con las empresas inversionistas. O las atraemos permitiéndoles un margen de ganancia razonable o las ahuyentamos, quedándonos con la mayor porción del gas pero sin recursos que reactiven estas riquezas.

¿Estás diciendo que requeriríamos una modificación a la ley?

La Ley de Hidrocarburos no es de las mejores. Claramente, no es atractiva para las inversiones y eso nos lo han dicho bilateralmente. Nos lo han dicho las empresas, así como las regiones que están interesadas en que ese gas sea exportado. Entonces, hay que encontrar algún mecanismo para contentar a las partes. Aunque también debe remarcarse que la correlación de fuerzas en el país es muy complicada y me parece que el tema de la modificación de la ley sería detonar nuevamente la mecha, generando nuevos niveles de inestabilidad política. Es un poco un callejón sin salida.

Ese es el problema a nivel interno. A nivel externo, el problema parece ser la debilidad cada vez más obvia de la CAN. Su inminente desestructuración. Las posiciones de sus miembros varían en torno al TLC. ¿Qué opinas?

El problema de la Comunidad Andina es su crisis institucional. Las dos variables claves para entender esto son, por un lado, las negociaciones

del TLC con EE UU. Tres países están negociando el TLC con EE UU: el Ecuador, Colombia y el Perú. Bolivia está participando en calidad de observador porque hay cuestionamientos de Estados Unidos a propósito de la Ley de Hidrocarburos. El quinto país, Venezuela, sencillamente, nunca fue invitado. Ese es uno de los problemas. Estas distintas aproximaciones al tema del TLC han generado efectos muy negativos para la marcha del proceso de integración andina.

Por otro lado, en este momento Venezuela ha planteado que quiere incorporarse como miembro pleno al MERCOSUR. Chile, Bolivia y el Perú son países asociados al MERCOSUR, pero Venezuela quiere convertirse en miembro pleno. Esto, eventualmente, podría concretarse durante la próxima Cumbre del MERCOSUR, pero ¿cómo van a compatibilizar los venezolanos sus compromisos en el marco con la Comunidad Andina con los compromisos que eventualmente puedan asumir en el MERCOSUR? Claramente, no va a ser posible pertenecer a dos uniones aduaneras, aunque sean imperfectas. Entonces la pregunta es ¿por cuál camino va a optar Venezuela? En un contexto mucho más amplio, en la última Cumbre de las Américas, Estados Unidos replanteó el tema del ALCA y hubo países que estaban a favor y países que estaban en contra. Los analistas norteamericanos dicen que había 29 países a favor y cinco en contra: los cuatro del MERCOSUR más Venezuela. A partir de eso, se puede hacer una distinción geográfica. Prácticamente todos los países que están en la costa con el Pacífico, quieren un TLC con los Estados Unidos y, a partir de eso, quieren profundizar sus relaciones políticas. En cambio, los países de la costa del Atlántico no quieren TLC o no lo quieren en las condiciones que ofrece Estados Unidos.

Una variable clave, en términos políticos: el Cono Sur y, en general, toda Sudamérica, parecen estar marchando en términos democráticos hacia el advenimiento de gobiernos de centro izquierda. ¿Cómo se compatibiliza esa centro izquierda con el neoconservadurismo de Bush? Seguramente va a haber problemas, y de hecho ya ha habido problemas. Yo te diría que los incidentes entre México y Venezuela tienen que ver con estas dos visiones de mundo: el libre comercio (la perspectiva de México, muy próxima a los EE UU) y Venezuela con una visión anti ALCA. Habrá muchos problemas en los siguientes años.

Pero todavía no termino de entender esto de los países de la CAN con la necesidad de firmar el TLC y los del Atlántico no. No entiendo por qué.

Bueno, los andinos han priorizado su relación con EE UU y están dispuestos a hacer una serie de concesiones. Pero, además, esas concesiones las tienen que hacer ahora, porque el próximo año va a haber elecciones en los cinco países andinos. Entonces, esos cambios políticos van a tener efectos directos sobre el proceso de negociación. Además, hay elecciones congresales en los Estados Unidos, lo cual también tiene efectos sobre las negociaciones con los países del continente. Los países del MERCOSUR

Cuando construyes una carretera permites que la producción local llegue en mejores condiciones a sus mercados y, a partir de eso, les estás dando oportunidades a todos los pobladores que están relacionados con estas carreteras.

El Paraguay quiere que abastezcamos su mercado de gas de manera directa, no quiere depender de un país de tránsito.

Somos el segundo país con mayores reservas hidrocarburíferas en Sudamérica después de Venezuela, pero tenemos más posibilidades de distribución por nuestra posición geográfica.

Existe la posibilidad de abastecer nuevos mercados, pero para ello tenemos que producir más gas.

no quieren negociar un TLC con los Estados Unidos esencialmente por el tema agrícola. Se trata de países con una agroindustria bastante significativa y Estados Unidos ha dicho que no quiere negociar en el marco del ALCA el tema de los subsidios agrícolas, porque ellos consideran que ése no es un tema de negociación a nivel hemisférico, sino a nivel multilateral. A fines de 2005 se va a realizar una reunión de la OMC en Hong Kong, y participarán los países o regiones que más subsidian a la agricultura, que son los EE UU, la Unión Europea, Japón y Corea. Los norteamericanos quisieran tratar el tema de la agricultura en ese marco multilateral, pero para los países del MERCOSUR eso no es suficiente. Ellos quieren venderles productos agrícolas a los norteamericanos.

En todo caso, nosotros no hemos aprovechado bien las ventajas del ATPDEA. Veamos algunas cifras comparativas: Colombia, que partió con 1.000 millones de dólares, termina con 5.000 millones, Bolivia, que partió de 130, termina en 180 millones de dólares. ¿Por qué no hemos aprovechado? ¿Por qué la dificultad de aprovechar bien esas preferencias arancelarias?

La Ley de Hidrocarburos no es de las mejores. Claramente, no es atractiva para las inversiones, y eso nos lo han dicho bilateralmente tanto las empresas como las regiones que están interesadas en que el gas sea exportando. Pero modificar esta ley generaría nuevos niveles de inestabilidad.

Ahí entramos en algunos problemas estructurales de la economía boliviana: falta de conocimiento de nuevos mercados y en general de los canales de comercio exterior más prometedores, insuficiencia en la demanda de nuestros productos y hasta problemas del conocimiento del idioma inglés. Se debe hacer enormes esfuerzos por abrir más mercados. Lo ideal sería que el Gobierno desarrolle políticas de acompañamiento que apoyen a los empresarios que exportan o que quieren ampliar su exportación.

Pero ese es el punto, porque, finalmente, hoy por hoy, estamos gritando que nos abran el mercado con el TLC. Sin embargo ¿qué nos garantiza que podamos aprovecharlo bien cuando no lo hemos hecho hasta ahora en forma más audaz? De todas formas, el TLC —como lo demuestra el CEDLA— ha beneficiado en un 90 por ciento a cuatro empresas grandes que manejan el negocio de la artesanía, a dos o tres empresas que manejan el negocio en joyería, a dos empresas que manejan la producción en explotación forestal, o sea, ¿Qué nos garantiza que eso realmente se aplique en el país de forma más democratizadora?

Partamos de lo que dice la teoría. Los acuerdos de libre comercio generan ganadores y perdedores. Lo que se espera es que, en última instancia, el saldo sea positivo. Pero, claramente, hay algunos sectores que van a salir perdedores en el país. Es cierto lo que dices, que hay una alta concentración en términos de las empresas que manejan las exportaciones. Es muy difícil pensar en la socialización. Recién ahora está empezando a surgir con más ímpetu la idea de que las PyME tengan una mayor participación en las exportaciones. Ese es un trabajo que se ha desarrollado en muchos otros países, pero que en Bolivia recién está en sus inicios. Creo que ahí se requieren políticas gubernamentales, políticas de incentivo.

Es que mientras la situación siga siendo esa, asegurar el TLC no va a traer beneficio alguno. O va a ser un beneficio reducidísimo. Ojo, que también acá hay cifras que muestran la importancia de este mercado: 70 mil personas en La Paz y 440 mil en el país o, por ejemplo, el 70 por ciento de las exportaciones de La Paz van a EE UU. ¿Cómo leemos estas cifras?

Es cierto. Hay, más o menos, entre empleos directos e indirectos, unas 100 mil personas que están involucradas en relaciones con el mercado norteamericano. Decirles que no vamos a tener ese mercado implica que unas 500 mil personas se van a quedar sin ingresos. Hablábamos de que el próximo año ya hay procesos de cambio político en varios países de la región, ese es uno de los motivos por los cuales quiere negociar y suscribir el TLC ahora [el Gobierno de Eduardo Rodríguez Veltzé]. Bolivia no está en condiciones de suscribir el TLC en este instante. Un gobierno de transición no va a tomar una decisión de esa naturaleza. En el segundo semestre del próximo año hay también elecciones en los EE UU, y en ese momento serán ellos los que no quieran negociar un TLC. El próximo año, el 2006, solamente hay tres meses para negociar, porque a mediados del 2006 se acaba el *fast track*, que es el mecanismo del Congreso que permite que los acuerdos de libre comercio, cuando llegan al Congreso, sean aprobados o rechazados, sin ser modificados. El mandato para el gobierno de Bush acaba a mediados del 2006, pero para que los tratados de libre comercio sean conocidos por el Congreso tienen que ser enviados unos tres meses antes. Por eso es que el próximo año quedarían sólo tres meses para negociar un TLC.

Pero ahí hay otro riesgo, y es que los países andinos pueden abrir sus mercados, por ejemplo, para productos agrícolas que vengan de Estados Unidos, dejando de comprar los nuestros. Un ejemplo claro es la soya de los norteamericanos. Resulta que nosotros, por no participar de este proceso, también podemos perder mercados. Entonces, si añades la pérdida de mercados a la falta de exportaciones, los efectos directos sobre nuestra economía pueden ser muy negativos.

Entro a otro punto, que tienen que ver con los flujos migratorios. ¿Se están yendo muchos bolivianos? ¿Esto es peligroso para el país?

Por supuesto. No hay cifras oficiales. Los cuatro países a donde se dirige fundamentalmente nuestra migración son la Argentina, EE UU, España y el Brasil. En la Argentina está la comunidad de bolivianos más grande; las cifras oscilan entre setecientos mil y un millón y medio. El flujo a España está creciendo. Creo que a partir del 11 de Septiembre, cuando se incrementan los controles sobre los flujos migratorios a EE UU, hubo que buscar alternativas, y la alternativa de muchos sudamericanos es España.

Otro dato interesante sobre ese flujo migratorio es que está compuesto mayoritariamente por mujeres. Antes eran los hombres los que salían a otro país, pero ahora las oportunidades se han abierto para las mujeres en

Prácticamente todos los países en la costa con el Pacífico quieren un TLC con los Estados Unidos y, a partir de eso, quieren profundizar sus relaciones políticas. En cambio, los países de la costa del Atlántico no quieren TLC, por lo menos no en las condiciones que ofrece Estados Unidos.

Los países del MERCOSUR no quieren negociar un TLC con los Estados Unidos esencialmente por el tema agrícola.

Los acuerdos de libre comercio generan ganadores y perdedores. Lo que se espera es que, en última instancia, el saldo sea positivo. Pero, claramente, hay algunos sectores en el país que van a salir perdedores.

trabajos como servicio doméstico, enfermeras, pero también en prostitución, lo que es un problema muy serio.

Comercio internacional

Una conversación con Gary Rodríguez*

La filosofía de 1985, exportar o morir, ha sido considerada como una forma velada de subsidiar al oriente del país. Detrás de una frase tan neutral, se esconde un Estado que, de acuerdo a los estudios de Miguel Urioste, ha favorecido ampliamente a Santa Cruz.

No comparto la aseveración de Urioste de que el Estado boliviano favoreciera al oriente. Hace parecer que el desarrollo vertiginoso que se ha dado en el sector exportador no se debiera también al propio esfuerzo. Hoy en día el oriente es el bastión de la economía boliviana, es el sector que genera más empleo y con más efectos multiplicadores, pero es ignorado por el mismo Estado. No puedo aceptar que diga que el Estado está subsidiando a un proceso que se ha hecho a costa del empresariado boliviano y de los inversionistas internacionales. Por ejemplo, las exportaciones no tradicionales son un esfuerzo de la inversión privada y el Estado no está concurriendo a apuntalar, a arriesgar, exportar o invertir.

Entonces, ¿dónde queda el subsidio al diesel, las preferencias arancelarias o los certificados de devolución impositiva (CEDEIM) para los exportadores? ¿No son medidas clave para fortalecer al sector exportador?

Los CEDEIM hacen a un derecho mundialmente aceptado, dentro del sistema multilateral del comercio, y tienen que ver con el concepto de “neutralidad impositiva”: no exportar impuestos. ¿Qué quiero decir? Que

* Obtuvo su licenciatura en Economía y la Maestría en Comercio Internacional en la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno. Tiene amplia experiencia en las áreas de la integración económica y el comercio exterior. Es gerente general del Instituto Boliviano de Comercio Exterior. Ha asesorado a las delegaciones gubernamentales de Bolivia en negociaciones comerciales internacionales y ha participado en la Comisión de Integración y Comercio Exterior de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia desde 1994. Es coordinador del Comité de Seguimiento de Negociaciones Internacionales de Santa Cruz, miembro de la Comisión de Relaciones Internacionales del Comité Cívico Pro Santa Cruz, miembro de la Comisión de Relaciones Internacionales del Colegio de Economistas de Santa Cruz, que lo nombró Economista Destacado del Año. Es docente de Postgrado de la Universidad NUR. Autor de varias publicaciones sobre comercio e integración, ha dictado conferencias y seminarios a nivel nacional e internacional. Profesa fervientemente la fe en Jesucristo

No puedo aceptar que se diga que el Estado favoreciera al oriente y que está subsidiando un proceso que se ha hecho a costa del empresariado boliviano y de los inversionistas internacionales.

Por ejemplo, las exportaciones no tradicionales son un esfuerzo de la inversión privada, y el Estado no está concurriendo a apuntalar, a arriesgar, exportar o invertir.

Los CEDEIM hacen a un derecho mundialmente aceptado dentro del sistema multilateral del comercio, y tienen que ver con el concepto de neutralidad impositiva, con no exportar impuestos.

es un fomento a la exportación para que los exportadores se animen a exportar, y el Estado les devuelve por medio de un crédito fiscal. Por ejemplo, Chile lo tiene. A todos los que exportan menos de un millón de dólares, se les otorga un beneficio de este tipo, un 10 por ciento del valor total. Es así como han empoderado a las micro, pequeñas y medianas empresas. Hoy tienen un sector robusto, de más de seis mil unidades productivas. En Bolivia tenemos sólo mil unidades productivas, que es producto de un diferente manejo en las políticas.

¿Y cuán significativa es la devolución de este impuesto? De acuerdo a estadísticas oficiales, no sobrepasa los cien millones de dólares.

Varía en función a las exportaciones, al grado de insumo que tenga el impuesto en el producto que se exporta. El Estado ha presupuestado para CEDEIM de este año 600 millones de bolivianos.

¿Entonces todos están jugando con las mismas reglas, Colombia, Chile? ¿A todos se les devuelve?

Sí. Lo único que se tiene que ver es que no haya una devolución en exceso, que se tipifica como un subsidio o como un incentivo para inducir mayor competitividad. En nuestro caso, es una devolución de lo que el exportador está pagando dentro del proceso productivo.

En algunos casos se ha demostrado que gente que no exporta mucho, pide CEDEIM.

Eso se da en EE UU, China, Europa; es inherente al ser humano: querer sacar más ventajas de lo que corresponde. Es labor del Estado fiscalizar, de buena forma, para que justos no paguen por pecadores. La economía boliviana depende del diesel. El transporte masivo utiliza diesel, la industria también, así como la agricultura. Tenemos una gran desventaja como país agroexportador: estar ubicados en el centro de Sudamérica, porque los costos de transporte para llegar a un puerto de embarque son altos. Entonces, lo menos que podríamos esperar del Estado es que el precio del diesel pueda estabilizarse y ayude a levantar las campañas de soya y azúcar. De tal manera que, si hay un subsidio en el diesel, éste no es exclusivo para el sector agrícola, porque también lo aprovechan los cochabambinos y paceños, porque es una medida de carácter general.

El 60 por ciento lo aprovecha Santa Cruz.

Sí, pero la pregunta es cuánto aprovecha el país por la generación de más de 500 millones de dólares en agroexportaciones. Porque no sólo hay que ver lo que el Estado está invirtiendo, sino también lo que está obteniendo de retorno. Eso tiene que ver con políticas del Estado. Hay gente que hace demagogia: focaliza su atención en que hay un beneficio para el sector

Este año el Estado ha presupuestado para CEDEIM 600 millones de bolivianos.

agrícola, pero ese beneficio no va al bolsillo del agricultor, sino que viabiliza que exista una gran cantidad de empleos, ayuda a construir un mercado interno y, finalmente, a que esta Nación se desarrolle.

Quisiera, si se puede, que me ayudes a desmitificar estos estereotipos. Urioste sostiene que, si bien en el retorno puede parecer muy amplio, el retorno para el Estado no es tanto, porque no pagan muchos impuestos.

Sí, la gran parte de los agricultores no paga. No sólo los del oriente, sino también los de occidente. Si hubiera una política, ésta debería ser transversal para todos. Hay un dato de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) sobre el Efecto Equivalente del Subsidio a los Productores que los diferentes Estados otorgan a sus sectores agrícolas. En el caso de oleaginosas se detectó que en Santa Cruz se estaba dando más bien una situación de “antisubsidio”. ¿Qué quiere decir esto? Que los agricultores, sean menonitas, rusos, brasileños, japoneses, cruceños o colonizadores de occidente, tenían que dedicar parte de sus ingresos para mantener los caminos, cuando esta es una función del Estado.

¿Tienes datos? ¿Es objetivo lo que dices?

Sí. Te puedo mostrar el estudio que señala la cantidad de transferencias del sector privado al sector público. A eso se llama “antisubsidio”. En EE UU los agricultores cuentan con carreteras de primer orden, en tanto que en nuestro país tenemos que lidiar con la apertura de caminos para la agricultura, la explotación forestal, etc., y ello, en gran parte, por iniciativa privada.

¿Tienes idea de a cuánto asciende?

No recuerdo el número exacto, pero sí está contabilizado por un organismo imparcial y externo como fue la JUNAC y posteriormente la Secretaría de la Comunidad Andina. Entonces, si alguien quiere hablar del subsidio al sector de las oleaginosas, si alguien quiere menospreciar el esfuerzo agrícola en Santa Cruz, también debería ver en qué condiciones se trabaja y cómo. Parte de la fuerza de trabajo está siendo transferida desde un bolsillo privado al bolsillo del Estado, que debería ser el que dé las condiciones para que sus agricultores se vuelvan competitivos.

Pero, ¿y las cuantiosas preferencias arancelarias?

Primero, nunca se ha negociado un solo acuerdo para un solo sector o para un solo departamento. Siempre ha habido una negociación para el país. Ahora, que haya habido sectores que hayan aprovechado mejor estas preferencias, definitivamente sí los ha habido. Las preferencias están negociadas entre Estados y están prescritas, por ejemplo, para que un paceño que vaya a invertir en Santa Cruz aproveche esas preferencias. ¿Qué ha

Nuestra gran desventaja como país agroexportador es estar ubicados en el centro de Sud América, porque el costo de transporte para llegar a un puerto de embarque es alto. El subsidio al diesel ayuda a subsanar esta desventaja, y todos en el país se benefician.

El beneficio del subsidio por el diesel no va al bolsillo del agricultor, sino que viabiliza que exista una gran cantidad de empleos, y ayudar a construir un mercado interno.

En Santa Cruz se está dando una situación de “antisubsidio” porque los agricultores, sean menonitas, rusos, o colonizadores de occidente, tienen que dedicar parte de sus ingresos para mantener los caminos, cuando esta es función del Estado.

Nos preocupa perder los mercados externos por falta de competitividad en comercialización, transporte o logística. Debemos tener en cuenta de que en cinco años culminará el proceso de apertura del mercado boliviano frente al MERCOSUR.

Los productos que negociamos con el MERCOSUR, que calificamos entonces como “productos sensibles”, ya han empezado a perder su protección.

Todos los productos que les preocupan a los que se oponen a un TLC con EE UU: todos los bienes que producen nuestros campesinos —trigo, arroz, carne, maíz— podrán entrar al país desde el MERCOSUR con arancel cero dentro cinco años.

pasado? Que en el sector oleaginoso existen muchos inversores paceños que han contribuido al sector agroexportador y que se están beneficiando de las preferencias de la Comunidad Andina, como también habrá cruceños que se están beneficiando de los mercados estadounidense, europeo o latinoamericano que se han abierto. No por ello se podría decir que el Estado ha sido manejado sectorialmente o departamentalmente en negociaciones internacionales.

Aunque en todo caso hay algo en lo que hay que ser muy enfático: estas preferencias, si bien son positivas, ya se veía que podrían caerse en cualquier momento. Posiblemente cometimos el error de no desprendernos de ellas antes de darnos cuenta de que nos estábamos volviendo muy adictos a su existencia.

De 1994 a 1996 tuvimos una gran discusión con el Gobierno de entonces, pues se estaba negociando un Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR sin tomar en cuenta nuestra competitividad. Nosotros decíamos que no sólo se trataba de abrir mercados y de hacer buenas relaciones, sino que también deberíamos trabajar internamente con el propósito de ser competitivos con nuestros productores en función de seguir exportando a los mercados preferenciales. Han transcurrido ya diez años. A partir del primero de enero del 2006 debería existir virtualmente una zona de libre comercio con el MERCOSUR. Si nos preocupa perder los mercados externos por falta de competitividad en comercialización, transporte o logística, tenemos que preocuparnos de que de aquí a sólo cinco años culminará el proceso de apertura del mercado boliviano frente a dicho bloque. De hecho, hoy por hoy, más de 6.300 productos, en este mismo momento, ya pueden entrar a nuestro mercado con “arancel cero” desde el Brasil, la Argentina, el Paraguay y el Uruguay.

Es decir que el argumento que esgrime el gobierno del MAS en contra de una posible invasión de productos gringos que lleguen como consecuencia de la firma del TLC, vale ya respecto a productos de nuestros vecinos.

Exactamente, e inclusive los productos que negociamos con el MERCOSUR, que calificamos entonces como “productos sensibles”, ya han empezado a perder su protección. Ahí están todos los productos que les preocupan a los que se oponen a un TLC con EE UU: todos los bienes que producen nuestros campesinos, desde los más grandes a los más pequeños, y todos los productos agroindustriales e industriales.

¿Como cuáles?

La carne, el trigo, maíz, arroz, que en cinco años van a poder ingresar al país con arancel cero.

¿El MERCOSUR ya está?

Ya está. Entonces EE UU va a llegar tarde aquí. Le hemos dicho al Gobierno que si no estamos preparados institucional, logística y comercialmente, les vamos a dejar a nuestros hijos un “país campamento”, un país de importadores. Importar no está mal, pero ¿será que este país podrá vivir importando? No podemos generar divisas si todos los sectores van languideciendo. Y esto tiene una sola respuesta: competitividad. Nosotros sabíamos que este momento iba a llegar, pero no creíamos que iba a llegar tan rápidamente. Te decía que hace diez años veníamos hablando de que la globalización se estaba acentuando, los procesos de liberalización, los TLC, los bloques y todo esto se veía venir. Ahora ya estamos ahí. Y ya que estamos ahí debemos apostar por el TLC. Bolivia debería integrarse al mundo. Si somos un país inteligente, vamos a poder traducir esa inteligencia en más empleo para poder combatir la pobreza. Sabíamos que todo esto se iba a venir, pero hubo un actor que falló, y no fue precisamente el sector privado, sino el Estado, con la ausencia de políticas para promover una mayor competitividad. Entonces, retrotrayéndonos a nuestra primera pregunta: no se han mejorado los caminos, no ha habido inversiones en los sectores estratégicos. Culpa del Estado.

Pero hay mucho financiamiento.

No. Las condiciones de acceso al financiamiento en Bolivia están basadas en normas del Primer Mundo. Literalmente, han “blindado” el sistema financiero. Evidentemente, los bancos no se han caído, están sólidos. Pero un productor mediano o pequeño, ¿puede acceder a un sistema bancario competitivo o a un sistema alternativo? ¿Tenemos nosotros las condiciones que tiene un productor chileno o colombiano? Ahí sí existen esquemas de subsidios y fomentos. Ahí sí hay créditos a fondo perdido, hay cooperación desde el Estado para que mejore su competitividad y ahí es donde el Estado pesa.

Pero sí hay mucho crédito en el país, y en especial a Santa Cruz —que no sólo tiene la cartera más voluminosa del país con cerca de un 40 por ciento del total, sino que además es el departamento con mayor mora—. Vale decir, sí hay créditos pero muchas veces no se los paga.

Y sí, se ha dado. Claro que ha habido créditos fallidos, pero eso no excluye que el Estado deba tener esquemas de fomento, como bancas de segundo piso que funcionen de forma eficiente y con controles claros.

Además de echar la culpa al Estado, ¿qué grado de culpa propia existe? Sabíamos desde hace una década que el mercado de la soya era tremendamente vulnerable. ¿Por qué no se dedicaron a diversificar la producción? Yo sé que mi visión puede ser muy simple y cómoda. Ya sé que otra cosa es produciendo. Pero, de todos modos, ¿no era un poco lógico diversificar la producción?

Hace diez años veníamos hablando de que la globalización se estaba acentuando (los procesos de liberalización, los TLC, los bloques), y todo esto se veía venir. Ahora ya estamos ahí y debemos apostar por el TLC.

Hubo un actor que falló y no fue el sector privado, sino el Estado, con la ausencia de políticas para promover una mayor competitividad. No se han mejorado los caminos, no ha habido inversiones en los sectores estratégicos del Estado.

Es cierto que ha habido créditos fallidos, pero eso no libera al Estado de tener esquemas de fomento, como bancas de segundo piso, que funcionen de forma eficiente y con controles claros.

Santa Cruz exporta seiscientos millones de dólares por año. Cuatrocientos millones tienen que ver con oleaginosas y, dentro de este grupo de oleaginosas, existen productos con valor agregado.

Si por ejemplo, el Estado disminuye los impuestos para apuntalar a la competitividad del sector oleaginoso, este sector no va a languidecer.

Es imprescindible que el Estado ayude, a tener un puerto que funcione 365 días al año, como es Puerto Busch. Nuestros productos podrían salir por ahí con un menor costo.

En 1999 Santa Cruz exportó 12 mil dólares en sésamo; seis años después, exportó 17 millones de dólares. Entonces, no es que no se haya diversificado, sino que, más bien, se ha intensificado el proceso exportador en el sector oleaginoso. Santa Cruz exporta seiscientos millones de dólares por año. Cuatrocientos millones tienen que ver con oleaginosas y, dentro de este grupo de oleaginosas, existen productos con valor agregado, como los aceites refinados, crudos y las tortas de soya.

Y es verdad que el 90 por ciento de lo que se exporta referente a la soya, tiene ya un valor agregado...

Sí, efectivamente es un 90 por ciento. Y se podría estar aún mejor. La idea es que el Estado no se convierta en el principal obstáculo. Yo soy un ferviente creyente de que si el Estado, por ejemplo, disminuye los impuestos para apuntalar a la competitividad del sector oleaginoso, este sector no va a languidecer. Tengamos en cuenta que ya ha habido algunos avances con la introducción de transgénicos, lo que va a ayudar a reducir los costos. Si a este tipo de iniciativas, agregamos un Estado proactivo, entonces se puede mantener la bonanza. Es imprescindible que el Estado ayude, por ejemplo, a tener un puerto que funcione 365 días al año, como es Puerto Busch. Nuestros productos podrían salir por ahí con un menor costo.

Pero ya salen por ahí. Los datos muestran que aproximadamente un 50 por ciento de lo que exportamos ya tiene esta ruta del Atlántico fijada.

Sí, pero la salida no está habilitada los 365 días al año, porque no lo permite la baja del caudal del río Paraguay.

Y, además, hoy por hoy el puerto existe más en el deseo que en la realidad...

El puerto no existe, hay que construirlo.

Hoy los productos salen por Puerto Aguirre.

Sí, por Puerto Aguirre. En muchos casos, hay que pasar al Brasil para enviar nuestra producción desde sus puertos. Los exportadores tienen problemas en temporadas de sequía, porque los ríos bajan, ocasionando que no pasen las barcazas. Entonces, si el Gobierno nos diera la posibilidad de construir Puerto Busch, podríamos exportar el año entero. Tengamos en consideración que su calado servirá no sólo para las barcazas, sino también para pequeños barcos, lo que nos permitirían ahorrar ocho dólares por tonelada. Eso puede marcar la diferencia para las exportaciones. Si podemos "fabricar competitividad", este sector no va a languidecer.

¿Cuánto sale por el océano Atlántico?

Sale un millón de toneladas. De Santa Cruz se exporta un millón y medio de toneladas. Un poco más de un millón están saliendo por la Hidrovía Paraguay-Paraná. En 1989, el IBCE y la CAINCO promovimos un viaje de integración por la hidrovía. En ese entonces, no se exportaba ni un grano por esa vía. Había muchos escollos que ponían la Argentina, el Uruguay, el Paraguay y el Brasil. A partir de 1989 generamos legislación. Hoy en día, esas aguas son internacionales.

¿Ustedes han negociado eso?

Nosotros lo promovimos. A partir de ahí, se creó un Comité Intergubernamental Permanente, para facilitar la navegación por la Hidrovía Paraguay-Paraná. Es una paradoja: miramos demasiado al Pacífico, cuando con Puerto Busch tenemos aguas soberanas los 365 días del año sobre el Atlántico. De 1989 al 2005 hemos tenido un crecimiento exponencial de la carga que se ha deslizado por ahí. Incluso nos ha facilitado la salida de productos a ultramar cuando se produjeron los bloqueos en el occidente...

Me hablabas de los transgénicos, palabra que parece prohibida en nuestro país. ¿En qué pueden ayudar los transgénicos?

Tiene que ver con la tecnología y los avances de la ciencia; y también tiene que ver con semillas que abaraten la producción. En la Argentina, casi el 99 por ciento del área sembrada de soya es transgénica. Según el informe de USDA para el año 2003, más del 80 por ciento de la siembra de soya en EE UU era transgénica. Hasta el 2003 estábamos analizando responsablemente si optábamos por los transgénicos o no, porque una alternativa era la soya orgánica y la convencional. Lastimosamente, hemos constatado que en el mundo, especialmente en el caso europeo, donde se preocupan tanto por la alimentación, no se preocupan igual por pagar a un país que produzca un bien orgánico, porque tampoco a nivel internacional existe la claridad suficiente para decir que los productos transgénicos hacen daño a la salud; eso no lo ha podido determinar ningún organismo internacional, particularmente para el caso de las oleaginosas. La Argentina, EE UU, el Paraguay producen soya transgénica. El Brasil, después de tanto batallar, ha aceptado que en el Sur, en Matto Grosso, hagan siembras de soya transgénica. Nosotros quisimos introducir con mucha fuerza en el mercado internacional la soya orgánica, pero no hubo demanda, mientras la de los transgénicos estaba aumentado. Entonces nos rendimos. Si queremos competir con los colosos comerciales, tendremos que producir transgénicos.

¿Y cuál sería el apoyo del Estado?

En sí, el Gobierno de Carlos de Mesa ya autorizó trabajar con este tipo de semillas.

Un poco más de un millón —de millón y medio de toneladas que se exporta— salen por la Hidrovía Paraguay-Paraná. A partir de 1989 generamos legislación, y hoy en día esas aguas son internacionales.

Es una paradoja: miramos demasiado al Pacífico, cuando con Puerto Busch tenemos aguas soberanas sobre el Atlántico los 365 días del año.

Nosotros quisimos introducir con mucha fuerza en el mercado internacional la soya orgánica, pero no hubo demanda. Entonces nos rendimos. Si queremos competir con los colosos comerciales, tendremos que producir transgénicos.

Hemos constatado que en el mundo, especialmente en el caso europeo, donde se preocupan tanto por la alimentación, no se preocupan igual por pagar a un país que produzca un bien orgánico.

En Santa Cruz sí usan transgénicos. El grano es inmune al glifosato, que mata todas las hierbas y no afecta al grano de soya genéticamente modificado para tal efecto.

Hay más de cien usos derivados de la soya (implantes de mamas, pintura, etc.), pero hay que preguntarse, si existen las condiciones para traer esas inversiones y tecnología al país.

Sí, pero la autorización es sólo mediante decreto.

Sí. En todo caso, es una reglamentación que ha permitido que una práctica que ya se estaba efectuando se regularice y coadyuve para que haya una mayor producción con costos menores. Eso es lo que el decreto ha permitido, claro que de forma controlada.

¿Hay gente en Santa Cruz que produce con transgénicos?

Sí. Esto implica utilizar un herbicida de amplísimo espectro, que no ataca al grano. El grano es inmune al glifosato, que mata todas las hierbas y no afecta al grano de soya genéticamente modificada para tal efecto.

En todo caso, de acuerdo a lo que me cuentas, ¿por qué seguir apostando por la soya, si existe una sobreproducción mundial?, ¿realmente tenemos posibilidad de encontrar nichos externos? O, Raúl Prada como escribía en un artículo, es mejor que la industrialicemos y la vendamos acá. ¿Hay posibilidades de mercado interno?

Hay que preguntarles a esos intelectuales si conocen un grano de soya, si han ido a un lugar donde la producen y en qué condiciones la producen y qué significa para ellos industrializar. Es cierto que hay más de cien usos derivados de la soya (implantes de mamas, pintura, etc.), pero hay que preguntarse si existen las condiciones para traer esas inversiones y tecnología para el país.

¿Que haya mercado?

El mercado finalmente puede existir. Pero, ¿hay las condiciones para industrializarla? Hay países que ofrecen menores condiciones que Bolivia para poder pagar esa transformación. La pregunta es que, si existe evidentemente mercado, tenemos que pagar mucho más en transporte y logística. He estado hablando con gente de la cooperación que ha estado muy preocupada, porque han intentado exportar carne de llama, pero la logística no existe para llegar al mercado europeo. Un simple ejemplo es la línea aérea bandera nacional, que ya no va a Europa. Entonces, es una sumatoria de aspectos que estamos viviendo desde hace mucho tiempo. Hablar de memoria de la industrialización es una consigna vacía si no se explican los pormenores de todo ello. Por ejemplo, hoy por hoy no se puede exportar carne de llama fresca, pese a que tiene un precio mayor. Se puede llevar carne de llama deshidratada, pero llevarla fresca implica un mayor precio en determinados nichos de mercado. Por ejemplo, en Suiza, el kilo de carne de llama puede costar hasta 70 dólares para el consumidor. Este no es un tema de los grandes empresarios, sino que estamos hablando de pequeños productores comunitarios, que podrían beneficiarse de existir tal posibilidad. Entonces, el problema con el LAB no es sólo con el viajero, es también con el empresario que quiso mandar su carga de exportación a

los EE UU y, detenido el vuelo, ni siquiera le permitieron reenviarla por otra línea aérea. De ese modo, volvemos al tema del Estado. No podemos pedir que el tango lo baile uno solo. No podemos pedir que sólo los privados trabajen en el tema de competitividad. Acá también debe considerarse la ineludible participación del Estado.

No podemos pedir que sólo los privados trabajen en el tema de competitividad. Acá también debe considerarse la ineludible participación del Estado.

Entonces, podemos seguir apostando por la soya. ¿existen nichos de mercado?

Siempre hay que ver el equilibrio entre la oferta y la demanda. Nosotros tenemos que fijarnos ahora en la China; el país cuyo PIB está creciendo a una tasa anual del 9 por ciento. Y obviamente tiene una población grande. La India también tiene parámetros de crecimiento bastante altos, así como Vietnam o Paquistán. Ellos son los nuevos demandantes. La oferta de las oleaginosas no se ha desarrollado de una manera tal que se pueda esperar que haya una sobreoferta. En algún momento se deprimirán los precios porque la demanda irá creciendo a partir de la aparición de estos nuevos actores. Ello, evidentemente, si no hay un salto tecnológico; además, está previsto que en unos años más el problema del agua y de la tierra sean un limitante para la producción de oleaginosas. Por otra parte, justo cuando estaban cayendo los precios de las oleaginosas, se presentó el caso de las “vacas locas”. La Unión Europea, que utilizaba mucha proteína animal para el alimento balanceado, prefiere ahora la torta de soya, que es básicamente proteína vegetal, ampliando este consumo. Nuestro reto es la logística, el transporte, mayores créditos, mejores tecnologías, es decir, todo lo que involucra competitividad para entrar a mercados que en el futuro van a ser atendidos porque su demanda es mayor, como la China y la India. También, en algún momento, nosotros vamos a poder abastecer ciudades intermedias en nuestro entorno.

Veo que podemos llegar a mercados con precios competitivos. Podemos, incluso, llegar a la China, pero no hay la posibilidad de llegar con un producto diferente. Por ejemplo: todos venden vinos, pero “vinos de altura” sólo vende Tarija. ¿No hay un sello específico con la soya?

Si hubiera las señales de ese mercado, que pague más por una soya orgánica, con toda seguridad que hubiéramos entrado de lleno en ello. Si el mercado hubiera estado bonificando la producción de una soya convencional sin uso de organismos genéticos modificados (OGM), lo hubiéramos hecho. Pero, claramente, el mercado se está ciñendo a un nivel de precios donde prima precisamente esto y no la diferenciación del producto. Ciertamente, el meterse con transgénicos no es irreversible. Mañana podremos producir soya orgánica si es que así lo demanda el mercado. Pero dependemos del mercado y no sólo de nuestras buenas intenciones.

Nuestro reto es la logística, el transporte, mayores créditos, mejores tecnologías. Todo lo que involucra competitividad, para entrar a mercados que en el futuro van a ser atendidos porque su demanda es mayor, como la China y la India.

Claramente, el mercado se está ciñendo a los precios, no por la diferenciación del producto. Pero, ciertamente, el meterse con transgénicos no es irreversible.

Mañana podremos producir soya orgánica, si es que así lo demanda el mercado. Pero dependemos del mercado y no sólo de nuestras buenas intenciones.

Los altos precios del petróleo han hecho rentable el cultivo de la caña de azúcar para trasformarla en etanol.

El mercado chino sólo demanda grano de soya. Para vender a este mercado tendríamos que involucionar, porque nosotros exportamos principalmente valor agregado, como ser: aceite de soya y torta de soya.

¿Hay otros ejemplos que no incluyan transgénicos y puedan ser rentables?

Sí, hoy por ejemplo se está dando una situación tremendamente interesante. Uno podría preguntarse qué tiene que ver el azúcar con el petróleo. Y sí tiene que ver. El precio del azúcar subió porque subió el precio de petróleo. Habría que hacer un modelo econométrico para ver el por qué de estas variables. En todo caso, lo cierto es que hay una tercera variable que tiene que ver con la producción del alcohol, y es el etanol. El problema del petróleo y sus altos precios, ha hecho rentable el cultivo de la caña de azúcar para trasformarla en etanol. En Colombia han autorizado, a partir de este año, la producción de etanol para mezclarlo con gasolina.

O sea que la cosa es muy dinámica y los mercados están en mayor movimiento de lo que se piensa. En realidad, el mercado es el que finalmente manda...

Sí, pero no siempre. Por ejemplo, en el caso de China, sólo demandan grano de soya. Para vender a este mercado tendríamos que involucionar, porque nosotros exportamos principalmente valor agregado, como ser: aceite de soya y torta de soya. Este es pues un ejemplo que demuestra que si sólo nos basamos en las reglas del mercado, terminaríamos retrocediendo hasta convertirnos en exportadores de materias primas, como históricamente lo hemos sido con los minerales, por ejemplo.

El comercio internacional es pues muy dinámico. No hay verdades hechas. Hay mutabilidad en las aseveraciones. Pero en todo caso, cabe remarcar que este año y el siguiente van a ser fantásticos para el sector azucarero, porque el precio del petróleo ha aumentado. Posiblemente parte de los soyeros se van a dedicar a la producción de caña de azúcar. ¿Sabías que exportamos más de 10 millones de dólares en alcohol? Pero éste no es un alcohol carburante, es un alcohol para perfumería, medicina, etc., y se va a la Unión Europea.

Este alcohol no era rentable cuando el barril de petróleo valía 20 dólares, pero ahora sí es rentable.

Lo que no es rentable es mantener la subvención al diesel ad infinitum. Por eso la principal transformación a la que cabe apuntar es aquella que supla al diesel. Sabemos ya de ciertas posibilidades con el denominado biodiesel.

Sí, el biodiesel es otra alternativa, y se produce a partir de la soya. Suena muy bien pero la actual legislación, la Ley de Hidrocarburos, penaliza esta transformación con un cobro de impuestos muy alto.

¿Qué tendría que hacer el Gobierno en este caso?

Las políticas económicas y sus instrumentos son la forma en que el Gobierno incide sobre la economía para lograr un objetivo que obviamente tiene que ver con un interés social. En este caso, somos dependientes de la

importación del diesel, pues no abastecemos nuestro consumo interno. ¿No sería más importante incentivar la producción de soya para transformarla en diesel? Ahí estaría una salida. Ahora, ¿qué tiene que hacer el Gobierno? Buscar o hacer inversiones en la producción de este combustible, dando incentivos para una producción de esta naturaleza.

Pero ya que hablamos del apoyo del Estado, conviene hacer una pregunta un poco más amplia: nuestra capacidad exportadora. ¿Debe el Gobierno promover una ley de exportaciones? ¿Convendría hacerlo? Y de todos modos, ¿con qué armazón legal contamos ya para facilitar esta actividad?

Nosotros hubiéramos querido contar con una ley de comercio exterior que conglomere toda esa dispersión de decretos y leyes que se refieren al tema. Las exportaciones no se pueden manejar por separado de las importaciones. Forman parte de una misma lógica. Ahora, el andamiaje sobre el cual el sector exportador se desenvuelve es frágil, salvo la Ley de Inversiones, que ha alentado precisamente la atracción de capital. Hay que reconocerla, en especial, para sectores extractivos o en el campo manufacturero. Lo cierto es que ha favorecido más a la extracción de recursos minerales, energéticos y derivados. Acá me gustaría que me conteste el señor Urioste si, más bien, no ha habido políticas subsidiadoras y de incentivos extraordinarios para la minería. Yo recuerdo que en algún momento se reclamaba que el costo del gas para el sector de la minería representaba 1/3 del costo del gas natural para Santa Cruz, ¡siendo que Santa Cruz producía el gas! Inaudito, pues con ello se constata que no se hicieron los suficientes esfuerzos para activar el potencial productivo en general. Ese concepto de “neutralidad” que alentó a sectores como minería o hidrocarburos, no se dio en otros. Por ejemplo, en Chile el subsidio se da para actividades que promuevan el empleo, y no sólo es el hecho de que te instalas y ya existe la infraestructura adecuada, sino que lo sorprendente es que el 30 por ciento de los salarios de los trabajadores chilenos en las empresas en despegue los paga el Gobierno. Otro ejemplo está en EE UU, que subsidia a sus productores con subsidios de carácter general, con infraestructura de todo tipo. Cabe aclarar que la subvención al transporte, cuando es de carácter general, y los apoyos a la comercialización, no son subvenciones que se consideren perniciosas en contra del comercio.

¿Existe otra ley? Recuerdo la ley que faculta la devolución de impuestos a los exportadores, promulgada por Jaime Paz.

Sí, es la Ley de Tratamiento Impositivo y Desarrollo de Exportaciones, del año 1993, promulgada por el Presidente Jaime Paz Zamora, que con algunas modificaciones aún se encuentra en vigencia. Y, de ahí en adelante nos hemos gobernado por decretos: decretos para zonas francas o decretos sobre áreas especiales, pero sin que haya habido una ley de desarrollo y fomento a las exportaciones.

Actualmente exportamos más de 10 millones de dólares en alcohol, pero no para alcohol carburante, es un alcohol para perfumería, medicina, etc., que va a la Unión Europea.

Somos dependientes de la importación del diesel pues no abastecemos nuestro consumo interno. ¿No sería más importante incentivar la producción de la soya para transformarla en diesel? Esa sería una salida, pero la actual Ley de Hidrocarburos penaliza esta transformación con un cobro de impuestos muy alto.

La Ley de Inversiones ha alentado la atracción de capital, en especial para sectores extractivos o en el campo manufacturero. Lo cierto es que ha favorecido más a la extracción de recursos minerales, energéticos y derivados.

La Ley de Tratamiento Impositivo y Desarrollo de Exportaciones, del año 1993, promulgada por el Presidente Jaime Paz Zamora, con algunas modificaciones, aún está vigente.

Una ley de desarrollo y fomento dispone de todas las capacidades del Estado para lograr un país competitivo exportador. Eso significaría que los recursos de inversión se van a asignar a infraestructura portuaria, carreteras y logística.

¿En qué consistiría esta ley de desarrollo y fomento a las exportaciones?

En disponer todas las capacidades del Estado para lograr un país competitivo exportador. Eso significaría que los recursos de inversión se asignarían preferentemente a infraestructura portuaria, carreteras y logística. Que nuestros servidores públicos estén al servicio de un proceso exportador, porque tenemos que hablar de una “competitividad sistémica”. Hablamos de un sistema cuando éste trabaja entre diferentes piezas relacionadas entre sí. Si yo tengo el derecho de movilizarme libremente, porque es un derecho constitucional, pero hay un bloqueo y no puedo hacerlo, entonces el Estado está fallando, y esto también hace a la competitividad. Si llego tarde a un mercado externo, es probable que pierda el contrato, que tenga que asumir más costos por fletes adicionales. Entonces, el Estado debe ayudarte para evitar o para resolver todos estos problemas

¿Esa ley diría “no hacer bloqueos”?

Diría que el Estado debe enfocarse para lograr una competitividad a nivel mundial, ser un país competitivo y exportador. En Bolivia no ha existido una política de Estado en tal sentido. Chile, desde 1973 hasta el día de hoy, con sus diferentes regímenes políticos, se ha convertido en el único país en América Latina que es considerado como un país del Primer Mundo. Un país que colinda con nosotros, que no tiene la variedad de pisos ecológicos que tenemos nosotros, que no tiene nuestra cantidad de hidrocarburos, como Bolivia, cuyo territorio es la mitad del nuestro, Sin embargo, nuestro PIB es de 9 mil millones y nuestras exportaciones son de 2.700 millones, frente a los casi 100.000 millones de su PIB y los 39.000 millones en exportaciones que lograron el año pasado. Su pobreza crítica es del 5 por ciento, siendo que Chile tiene más de 20 TLC y Acuerdos de Libre Comercio negociados con EE UU, Japón, México, la Unión Europea y con los países de Sudamérica, excepto con Bolivia.

Tú, ¿qué premiarías? En Chile premian los salarios, ¿qué otras formas implementarías en esta ley?

Yo pediría que garantice los derechos fundamentales de las personas, la estabilidad, el derecho de circulación, el poder planificar mi actividad sin temor a los bloqueos. En Chile los empresarios pueden capacitar a sus empleados mediante el uso directo (*ex ante*) de sus impuestos. En vez de que la burocracia estatal se gaste el dinero recaudado, el empresario chileno puede capacitar a sus empleados a cuenta de sus impuestos. Entonces, ello permite al agente privado asignar los impuestos, en vez de que el Estado los asigne.

Hay otros estímulos para los estudiantes, que pueden pagar sus estudios recién cuando están trabajando. Lo mismo sucede en el sector exportador. Pero todo eso no sucede aquí; no ha habido la mentalidad para abrir nuevas

oportunidades de exportación. Bolivia se está perdiendo los mejores momentos de la globalización. Nos movemos a ciegas, a diferencia de Chile, que tiene 54 oficinas comerciales en el mundo, permitiendo que PROCHILE pueda brindar continua información sobre a qué mercado se puede entrar. El Estado chileno gasta cerca de 20 millones de dólares en PROCHILE, entidad netamente estatal. Su sistema global de promoción para exportar es de alrededor de 40 millones de dólares anuales, y eso es reflejo de saber gastar bien, porque cuando uno gasta bien para ser competitivo, obtiene una economía sólida, y no es gasto, es inversión. Mientras que en nuestro país, históricamente ha habido un clientelismo grosero en el servicio exterior. Nuestros representantes, con raras excepciones, se ocupaban de los cócteles, del protocolo, pero no de promover las capacidades productivas del país. Lo que vivimos hoy es el resultado del pasado.

Dices que los recursos han sido mal utilizados. Hoy, ¿los recursos están siendo bien utilizados? Pensando en los recursos del IDH, ¿deberían haber tenido otro destino?

A mí me hubiera gustado que superemos este concepto que tiene el sector público en sentido de que el Estado ya lo hizo todo al abrir mercados externos. Claramente, eso no es suficiente, porque es una tarea inexcusable del Estado la de negociar aperturas comerciales para tener posibilidades de exportación preferencial, pero también lo es el ocuparse de la competitividad y de la información comercial. La información es poder. La información es competitividad. Me hubiera gustado tener agregados comerciales, oficinas comerciales en puntos clave, de forma de estar al tanto sobre lo que pasa en el mundo. Al contrario, se está involucionando.

Yo soy un crítico del recorte de salarios en el sector público, que puede tener un efecto mediático positivo que muestra un cambio en el Gobierno, pero desde la otra óptica, demerita al profesional boliviano, relativiza la capacidad de las personas que trabajan en esas áreas económicas y que, por supuesto, pueden no ser los mejores profesionales. Todos los Agregados Comerciales han sido cesados en sus funciones hace un mes, y todavía no se ha procedido a su reemplazo. Entonces, uno se preocupa sobre lo qué va a pasar con este precario sistema de inteligencia comercial que tenemos en unos pocos países, cuando lo que deberíamos hacer es un gran esfuerzo en el uso de los recursos y de las oportunidades que se están dando en el comercio internacional. Con toda seguridad que si hubiéramos tenido una buena antena en Colombia y le estuviéramos tomando la temperatura de cómo estaba evolucionando la negociación con EE UU, no estaríamos en el problema en que estamos hoy con las oleaginosas.

¿Han sido mal utilizados los recursos distribuidos públicamente hacia municipios y prefecturas? ¿Hubieran tenido un curso más justo si es que fomentaban las exportaciones, por ejemplo, por medio de un fondo de promoción para las exportaciones?

Yo tengo el derecho de movilizarme libremente, porque es un derecho constitucional, pero sí hay un bloqueo, y no puedo hacerlo, entonces el Estado está fallando, y esto también afecta la competitividad. El Estado debe ayudar para evitar o resolver estos problemas

El Estado debe enfocarse para lograr una competitividad a nivel mundial, ser un país competitivo y exportador. En Bolivia no ha existido una política de Estado en tal sentido.

Bolivia se está perdiendo los mejores momentos de la globalización. No ha habido la mentalidad para abrir nuevas oportunidades de exportación. Nos movemos a ciegas, a diferencia de Chile, que tiene 54 oficinas comerciales en el mundo.

Nuestros representantes, con raras excepciones, se ocupaban de los cócteles, del protocolo, pero no, de promover las capacidades productivas del país. Lo que vivimos hoy es el resultado del pasado.

Uno se preocupa por el precario sistema de inteligencia comercial que tenemos en unos pocos países. Lo que deberíamos hacer es un esfuerzo en el uso de recursos y de las oportunidades que se están dando en el comercio internacional.

Siempre hemos planteado que exista un fondo de promoción de exportaciones, que atienda a las necesidades de promoción propiamente dicha, teniendo antenas comerciales. Nunca lo tuvimos, a pesar de que otros países lo tienen.

Siempre hemos planteado que exista un fondo de promoción de exportaciones que atienda a las necesidades de promoción propiamente dicha, teniendo antenas comerciales. Ese mecanismo debería ser un capital que se otorgue a tasas preferenciales a empresarios que hubieran comprobado su idoneidad para realizar operaciones comerciales. Esto no se ha dado, pese a que otros países lo tienen. Ha faltado claridad mental en su momento. Colombia tiene un fondo en fideicomiso, que se constituyó sobre la base de un impuesto que gravaba al sector importador; hoy en día alimenta con 14 millones anuales a PROEXPORT, que apoya a sus exportadores de manera gratuita, además de explorar mercados e, incluso, de subsidiar su participación en ferias internacionales, o pagar a compradores para que visiten sus fábricas.

Entonces, ¿por qué el IBCE, por ejemplo, no ha reclamado nada de las transferencias fiscales hacia las prefecturas?, ¿por qué no se han manifestado?

¿Quiénes han sido los voceros de los exportadores? Las mismas Cámaras de Exportadores. Tampoco las prefecturas le están dando la necesaria importancia a la actividad exportadora, a la actividad productiva. De todos modos esto, más que esfuerzos regionales de las prefecturas, amerita esfuerzos nacionales. Cuando se estaba hablando del tema hidrocarbúrfico, recuerdo que había un proyecto de ley que consignaba un porcentaje para el desarrollo de las exportaciones no tradicionales; sin embargo, en la práctica no se lo está aplicando.

Pero si es ese un problema básicamente nacional, ¿qué esperan entonces ustedes de las autonomías?

Intentaremos que se haga algo diferente. Nosotros, como institución, estamos hablando con entidades del sector empresarial. Queremos dar nuestro aporte como entidad corporativa. Una autonomía sin recursos no avanza.

Sin embargo, hoy las prefecturas sin autonomía ya tienen recursos. ¿Ustedes no están negociando nada con la Prefectura de Santa Cruz?

No por el momento. Pero éste es un tema que están manejando las Cámaras de Exportadores. Nuestra política, como institución, es que nuestros servicios se cobren y, por supuesto, recibir el apoyo de las cámaras, que son parte de nuestro Directorio. Me parece bien la insistencia para que, de repente, tengamos que incursionar más en estos temas.

Me parece impresionante que no tengan nada definido porque, más allá de hablar de lo institucional (directorios y demás), las cosas las llevas tú. Y por lo que vengo conversando contigo, haces mucha crítica al Estado central, pero cuando se puede aprovechar al estado departamental, no se lo hace. Eso debilita apuntar con tanta vehemencia contra el Estado central.

Bueno sí, no cabe duda de que somos partidarios de las autonomías, pero es verdad que no hemos tocado las puertas de las prefecturas, particularmente en Santa Cruz, porque hemos dejado espacio para que los actores particulares lo hagan. De todos modos, la crítica viene bien. Es cierto que existen muchos recursos y los podríamos aprovechar.

Por otra parte, Gary, es necesario señalar que tenemos preferencias arancelarias que no las aprovechamos en más de un 10 por ciento. ¿Por qué?

Todo tiene que ver con lo que ya hemos hablado. Existen bastantes mercados, con apertura arancelaria, pero tenemos dificultades en el cumplimiento, por ejemplo, de los requisitos de orden sanitario. Es el caso de la carne a ser exportada a Chile; detectamos una potencialidad de comercio excepcional, pero resulta que solamente una zona de Bolivia había sido declarada libre de aftosa: la Chiquitania, y los mataderos se encuentran fuera de esa región, por lo que no tienen las posibilidades de exportar al mercado chileno. Otro caso son las limitaciones de volumen de oferta, como en el caso de la Unión Europea con el palmito. Cuando España pidió dos contenedores de palmito para una feria, éstos en Bolivia se producían en cuatro meses, por tanto, no se pudo cumplir el requerimiento. Entonces volvemos a los temas de incentivos, normativas, financiamiento y demás. Aunque también el desconocimiento de los mercados es un problema. Si tuviéramos la información al día, podríamos ganar 235 millones de dólares sólo exportando carne roja a Chile; claro que tendríamos que vencer la barrera de certificación sanitaria.

Por cierto, hay un mercado de 4.350 millones de dólares para nuestras exportaciones, en Chile. Consideremos, además, que Chile es un mercado que importa alrededor de 30.000 millones de dólares anuales. Sólo con Chile tenemos 350 productos con preferencia arancelaria, que podrían ampliarse a más de 6.000. Sin embargo, el actual Gobierno no ha llegado a protocolizar un ofrecimiento que se nos dio como país desde el año pasado. Y, ¡jojo!, la oferta que hizo Chile de abrir su mercado el año pasado era totalmente unilateral. Ellos ofrecieron abrir su mercado, sin pedir nada a cambio. Han dado una señal muy fuerte porque, obviamente, son nuestros vecinos y porque quieren llevar la relación en paz. Sin embargo, con Rodríguez Veltzé, en la fase de transición, representantes del actual Gobierno recomendaron que no se lleve adelante tal ofrecimiento, dado que Chile era un tema vetado para la gente del MAS. Por tanto, ahí tenemos unos buenos tres meses perdidos para hacer negocios.

Es decir, ¿podríamos olvidarnos del gas, de todo y dedicarnos a exportar a Chile?

Sí.

Las prefecturas no le están dando la necesaria importancia a la actividad exportadora, a la actividad productiva. De todos modos, más que esfuerzos regionales de las prefecturas, se requiere esfuerzos nacionales.

Existen bastantes mercados con apertura arancelaria, pero tenemos dificultades en el cumplimiento, por ejemplo, de los requisitos de orden sanitario. Otro caso son las limitaciones de volumen de oferta, como en el caso de la Unión Europea con el palmito.

Nosotros dijimos que teníamos que participar del TLC por tres razones. Primero, para precautelar un bloque como la Comunidad Andina. Segundo, para consolidar y ampliar incluso las preferencias del ATPDEA, considerando su vigencia perentoria. Tercero, para atraer inversiones, en función a aprovechar el gran mercado estadounidense.

¿Cuánto exportamos a la CAN en carnes rojas?

Un millón de dólares.

Realmente lamentable, si tomamos en cuenta que tenemos cinco millones de cabezas de ganado pero podríamos tener un potencial de 25 millones de cabezas, de acuerdo a lo que conversé con Wálter Núñez, ex Ministro de Agricultura.

Así es.

¿Y las preferencias arancelarias con el TLC?

Nosotros dijimos que teníamos que participar en el TLC por tres razones: primero, para precautelar un bloque como la Comunidad Andina —tres países de ésta estaban negociando su apertura frente a los EE UU—; teníamos que salvaguardar los intereses pro exportadores hacia la CAN; teníamos que estar sentados en la mesa, no como observadores, sino como miembros plenos para defender nuestros intereses, eso nos hubiera evitado el problema con Colombia. Segundo, consolidar y ampliar incluso las preferencias del ATPDEA, considerando su vigencia perentoria, además de que tales preferencias pueden suspenderse en cualquier momento, de cambiar las reglas de juego establecidas. Tercero, para atraer inversiones, en función a aprovechar el gran mercado estadounidense, que compra lo que sea, siempre y cuando se sepa identificar al consumidor y se pueda llegar a él con calidad.

¿Tú estarías de acuerdo con el Convenio de Inmunidad que Estados Unidos pretende que firmemos para ratificar las ventajas arancelarias del ATPDEA?

Estoy de acuerdo con firmar cualquier tipo de convenio que favorezca a Bolivia. Hablar de soberanía y de dignidad en un país con los índices socioeconómicos que tenemos, es una gran mentira. Eso es un negocio para las ONG, porque las ONG están lucrando con la pobreza de este país. El día que se vayan, nos van a dejar sin nada y otros países se van a beneficiar por las oportunidades perdidas por el nuestro. Podemos ser muy románticos, pero cuando nuestro país depende de la cooperación internacional, no somos soberanos.

Estoy de acuerdo con firmar cualquier tipo de convenio que favorezca a Bolivia. Hablar de soberanía y de dignidad en un país con los índices socioeconómicos que tenemos, es una gran mentira. Es un negocio para las ONG.

¿Sí firmarías ese convenio?

Sí. No estoy de acuerdo con cerrarnos a las corrientes del comercio.

¿Podemos vivir sin EE UU?

No. Obviamente, EE UU es un actor muy importante. Habría que consolidarlo como un amigo, no como un enemigo. Si ellos tienen el capital

y el mercado, podemos llegar a negociar, porque nosotros tenemos los recursos naturales. En sí, tenemos que tener buenas relaciones con todos.

Si nos quedamos sin EE UU, ¿hay mercados?

Sí, pero mercados mucho más difíciles. No van a pagar como EE UU. Pretender cambiar un mercado andino por uno chino es impracticable. Pretender depender sólo de Venezuela para las oleaginosas es un error táctico. Otro ejemplo, el tema de textiles. El occidente del país está “colgado” con el tema de las preferencias arancelarias con EE UU. Uno se pregunta qué pasaría si se levantan las preferencias arancelarias que tenemos con EE UU. En el caso de los bolivianos de El Alto, van a exportar mucho menos, cuando lo ideal sería plantearse cómo exportar más.

Ese es un aspecto crucial para fomentar el desarrollo económico, pero posiblemente sirve de muy poco si se mantiene el contrabando tan pernicioso al que estamos ciertamente acostumbrados. Haces un análisis exhaustivo de este tema en un trabajo publicado por el IBCE. Conviene saber cuál ha sido el papel del contrabando en este modelo neoliberal.

Simón Bolívar, en septiembre de 1825, sacó un decreto para penar el contrabando y sancionar a los contrabandistas. Primero, se exiliaba a los contrabandistas. Segundo, al funcionario público ligado al contrabando se lo castigaba con el pago de los gravámenes y se le aplicaba la pena capital. Si vamos a tener un Estado que permita el contrabando en las calles, que permita las ferias libres, los autos “chutos”, vamos por mal camino. Hay un decreto que está permitiendo que el contrabando se mimetice dentro de la importación de la ropa usada; según el estudio que realizamos con la CNI, y que entregamos al Gobierno, sólo un 7 por ciento de la ropa usada entra por vía legal. Por otra parte, la Ley de Aduanas permite que estos lugares de expendio no sean intervenidos por la Aduana. Además, no ha habido políticas para facilitar la importación correcta de productos.

¿Qué necesitamos? Necesitamos recuperar el mercado interno. Esto implica no sólo agarrar a la cholita que está trayendo un pequeño contrabando, pues así no se reduce el contrabando. Hemos detectado que este negocio ilícito supera los 700 millones de dólares anuales. No sólo es “línea blanca” (electrodomésticos), sino alimentos, confecciones, fármacos y demás. Son productos que quitan espacio a nuestros trabajadores. Son 165 millones de dólares que deja de percibir el Estado en tributos. Entonces, lo que se necesita es voluntad política en el Poder Ejecutivo para empoderar más a la Aduana; hay que corregir esta ley para que la Aduana pueda intervenir en el área secundaria y no sólo en las fronteras. Hay que capacitar más al Poder Judicial para que sancione a los contrabandistas, como debe ser. Y, por favor ¡que el Poder Ejecutivo deje de dar amnistías para los autos chutos! Con ello la gente se está acostumbrando mal.

No podemos vivir sin EE UU, que es obviamente un actor muy importante. Habría que consolidarlo como un amigo, no como un enemigo.

Sin EE UU hay mercados, pero mercados mucho más difíciles. No van a pagar como EE UU. Pretender cambiar un mercado andino por uno chino es impracticable. Pretender depender sólo de Venezuela para las oleaginosas es un error táctico.

Simón Bolívar, en septiembre de 1825, sacó un decreto para penar el contrabando y sancionar a los contrabandistas. Primero, se exiliaba a los contrabandistas. Segundo, al funcionario se lo castigaba con el pago de los gravámenes y se le aplicaba la pena capital.

Lo que se necesita es voluntad política en el Poder Ejecutivo para empoderar más a la Aduana; hay que corregir esta ley para que la Aduana pueda intervenir en el área secundaria y no sólo en las fronteras. Hay que capacitar más al Poder Judicial para que sancione a los contrabandistas, como debe ser.

Lo que empezó como buena intención (en el caso de la ropa usada), ha degenerado en una práctica comercial desleal. Y lo peor es que este contrabando está causando pérdidas millonarias y está beneficiando a sólo 15 mil bolsillos.

La importación también está referida a la competencia leal del mercado. La importación en sí misma va a causar que nuestro comercio sea más competitivo, pero siempre dentro del marco de lo leal, sin *dumping* ni subsidios de ningún tipo.

Pero muchos no son contrabandistas por gusto. Las difíciles condiciones económicas del país te llevan muchas veces a involucrarte en estas actividades. Me parece que sólo estás viendo el lado policial del asunto y no el panorama general, que ciertamente es menos delictivo de lo que se piensa.

No necesariamente es así, pues se puede hacer las cosas bien sin requerir entrar a actividades de contrabando. El Presidente de los microempresarios desafiaba hace poco al gobierno. Le decía que si prohíben el contrabando, ellos se comprometían a generar 40 mil empleos. Eso lo dijo Emilio Gutiérrez, porque sabe —él lo ha sufrido— que se han cerrado más de 20.000 talleres de confección por causa del contrabando, afectando más de 100.000 empleos en toda la cadena durante los últimos cinco años. Muchas veces se ha dicho: pobre gente, no tiene otra alternativa. Pero sí la tienen. Ellos también podrían vender ropa nacional o productos nacionales. El contrabando no sólo daña a la empresa privada, sino que también es un principio de corrupción. Nuestros productores fabrican con calidad; se sabe que muchas veces ha salido un producto nacional al Brasil o a la Argentina, para que le pongan la marca y entre como contrabando al país.

Entonces, esto tiene que terminar con una labor de concientización que debería promover el Estado. Promover que el producto boliviano es bueno y que si compras un bien boliviano, le estás dando empleo a nuestra población. Lo que empezó como buena intención (en el caso de la ropa usada), ha degenerado en una práctica comercial desleal. Y lo peor es que este contrabando está causando pérdidas millonarias y está beneficiando a sólo 15 mil bolsillos. Baratas y todo, esas prendas están ocasionando que nuestras propias prendas tal vez jamás se produzcan o se vendan por la diferencias de costos.

Me parece muy importante lo que dices, pero lo encuentro un tanto ingenuo, con todo respeto, pues de todos modos, bajo las reglas actuales, el mercado está inundado de productos que son importados legalmente.

El IBCE, como entidad de promoción del comercio exterior, se preocupa tanto de la exportación como de la importación. Porque, aunque no me creas, la importación también está referida a la competencia leal del mercado. La importación en sí misma va a causar que nuestro comercio sea más competitivo, pero siempre dentro del marco de lo leal, sin *dumping* ni subsidios de ningún tipo. Acá lo vemos mucho, por ejemplo, en su país de origen una camisa vale cien dólares y acá se paga el mismo monto por el valor de un fardo. Así que en los seis meses de plazo que el Gobierno ha dado a los que se ocupan del negocio de la ropa usada, espero que los alienten hacia otra actividad. Pero claro, la cosa es más complicada. El caso del contrabando en las fronteras es verdaderamente serio. La Aduana prácticamente no lo puede controlar, no tiene soberanía, hay clanes familiares y autoridades locales involucradas en esto.

Y ya para concluir, Gary, ¿la Asamblea Constituyente cambia el escenario?

Alguien dijo: la Asamblea Constituyente debe refundar el país, no refundir al país. Si algo bueno sale de esto, es que Bolivia no puede estarse abstrayendo de la realidad. Hay que vivir una realidad globalizadora. Aunque algunos satanizan el proceso de globalización, pero hay países pequeños que han sabido administrar inteligentemente este modelo. Yo quisiera, si algo bueno sale de esta Constituyente, es que tanto el Estado como la sociedad civil puedan forjar un norte claro en el que Bolivia sea realmente digna y soberana, pero en base a un esfuerzo mancomunado, sistémico, para lograr una Bolivia productiva y exportadora. No podemos seguir dependiendo de la dádiva de los demás países y de los organismos de cooperación. Los bolivianos tenemos que aprender a trabajar todos unidos bajo un esquema de solidaridad.

Esto que has dicho, no tiene nada que ver con la Asamblea Constituyente.

Sí, sí tiene que ver. Porque si esa Asamblea Constituyente va a querer reestatizar la economía, va a querer controlar al sector privado y fetichizar los recursos naturales, acabaremos mal. Concluyo con esto: yo creo en Dios, y Dios ha puesto la naturaleza al servicio del hombre y no al revés. Así como se ha criticado por tanto tiempo, que “el modelo debería servir al hombre, y no el hombre al modelo”, asimismo, “los recursos naturales deben estar al servicio del hombre”, porque si no tenemos esa claridad de pensamiento, estamos cayendo en fetichismo, endiosando un medio que debería ser utilizado para nuestro desarrollo.

Si algo bueno sale de la Constituyente, es que tanto el Estado como la sociedad civil puedan forjar un norte claro en el que Bolivia sea realmente digna y soberana, pero en base a un esfuerzo mancomunado, sistémico, para lograr una Bolivia productiva y exportadora.

Si la Asamblea Constituyente va a querer reestatizar la economía, va a querer controlar al sector privado y fetichizar los recursos naturales, acabaremos mal.

El tema de la coca

Una conversación con Oswaldo Antezana*

¿Podrías hacer una breve evaluación general introductoria de lo que ha sido la política de erradicación de la coca en Bolivia? ¿Dónde estamos? ¿Adónde vamos?

Todo lo que se ha hecho respecto a la erradicación de coca ha estado siempre enmarcado en la Ley 1.008, que establece zonas de producción legal, zonas de producción excedentaria, otras de transición y otras de producción ilegal.

Todo lo que se ha hecho respecto a la erradicación de la coca ha estado siempre enmarcado en la Ley 1.008, la cual establece zonas legales, zonas de producción excedentaria y aquellas de transición y producción ilegal. Esto nos da un marco para preparar una serie de decretos reglamentarios y una serie de disposiciones para poder delinear lo que ha sido la política de erradicación de la coca en el país.

Obviamente, no podemos darle un tratamiento exclusivo, pues en el marco de la lucha contra el narcotráfico hay otros tres componentes. Por una parte, el más importante —al que tú hacías referencia— es el aspecto económico. También está el aspecto interdictivo y finalmente el aspecto de la prevención: éstos son los tres parámetros globales sobre los que se mueve la erradicación de la coca.

¿Dónde estamos? Creo que se ha retrocedido. En el marco del Plan Dignidad se logró un notable avance. Se tomaron una serie de determinaciones, la más importante de las cuales fue la de “erradicar” la política de compensación monetaria individual por cada hectárea erradicada, que había generado un circuito perverso, pues la gente que cobraba por erradicar el cultivo, paralelamente sembraba mayor cantidad de coca con el dinero de la compensación. El éxito del Plan Dignidad

* Oswaldo Antezana es ingeniero agrónomo. Ha trabajado como técnico en el Servicio Agrícola Comercial, en la División de Investigación Agropecuaria del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, e inició y dirigió el programa de Ganadería en la Estación Experimental de Chipiriri en el Chapare; fue superintendente de Bolivian Agro-Industrial Ltda. en Riberalta, Beni. Ocupó varias direcciones en el MACA y fue asesor en Asuntos Agroeconómicos en el Proyecto de Desarrollo Chapare-Yungas y asistente de gerente del Proyecto Chapare en USAID Bolivia, subsecretario de Desarrollo Alternativo y ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. Luego de trabajar en la FAO, fue viceministro de Desarrollo Alternativo y luego Ministro de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. También fue Zar Antidrogas (viceministro de Defensa Social). Actualmente se desempeña como asesor senior en la NAS (Oficina Antinarcóticos de la Embajada Americana).

descansó precisamente en este punto. La idea fue no sólo la de reducir paulatinamente la compensación individual, sino la de pasar de una compensación individual a otra comunitaria. Asimismo, se propició una reducción gradual del monto compensatorio, en el entendido de que estos recursos irían directamente a beneficiarlos a través de los programas de desarrollo alternativo.

Haciendo un balance histórico, ¿qué beneficios ha traído la economía de la coca para Bolivia?; ¿aún existen beneficios visibles? Conviene recordar, por ejemplo, que desde 1986, la crisis de la minería contó con el colchón de los narcodólares. En síntesis, ¿en qué medida esta economía agrícola de la coca ha contribuido al PIB nacional?

Como tú has mencionado, los años clave son los del decenio de 1980. Cuando en 1985 se promulgó el Decreto 21060, su éxito dependía enteramente del colchón de la economía ilícita de la coca. Por ejemplo, un productor de coca en ese momento tenía un ingreso anual de 10.000 dólares por hectárea de coca. Entonces, los niveles en que nos manejábamos, hablando de la economía de la coca, eran altos, aunque en ese tiempo casi ningún campesino poseía esa extensión de cocales. Podían tener un cuarto o media hectárea, que les significaba entre 2.000 y 5.000 dólares de ingreso. Y claro, la economía de la coca incluía todos sus agregados: pasta base, sulfato y toda la cadena, lo que representaba aproximadamente un 9 por ciento del PIB, tomando como referencia los años 86 y 87. Después del Plan Dignidad, el aporte de esta economía al PIB era inferior al 1 por ciento, aunque hoy debemos andar por un 2 por ciento. Lamentablemente, las cifras han comenzado nuevamente a subir.

Pensando en esos 1.000 5.000 dólares por hectárea, ¿podemos saber en qué han invertido esos recursos?

Estos recursos fueron invertidos en agencias financieras, como FINSA, que ofrecían intereses de más del 20 por ciento anual. Fue una falsa ilusión pues todas ellas quebraron. Así es como esa gente perdió su dinero. Algunos tuvieron mejor fortuna e invirtieron esos recursos en camiones, edificios y otras obras de construcción, pero fueron inversiones pequeñas y desordenadas que jamás lograron dinamizar una economía lícita de largo plazo. En el mejor de los casos posibilitaron un *boom* de la construcción alrededor de la ciudad de Cochabamba, pero ciertamente es muy poco en relación a la cantidad de dinero que se manejó.

¿Y que otra región se benefició? Es importante entender que ese 9 por ciento del PIB representaría, si lo “traducimos” a nuestra coyuntura, una cifra nada despreciable de 700 millones de dólares. Se mencionaba que entre el 30 por ciento y el 50 por ciento de ese monto se orientaba hacia Santa Cruz. ¿Es verdad? Y en general, ¿qué región ha sido la más beneficiada por la economía de la coca?

La determinación más importante del Plan Dignidad fue la de terminar la política de compensación monetaria individual por cada hectárea erradicada, que había generado un circuito perverso pues la gente que cobraba por erradicar el cultivo, a la vez sembraba mayor cantidad de coca con el dinero de la compensación.

El éxito del Plan Dignidad descansó en la idea de pasar de la compensación individual a una compensación comunitaria.

A mediados de los años ochenta, la economía de la coca representaba aproximadamente un 9 por ciento del PIB. Después del Plan Dignidad, el aporte de esta economía al PIB era inferior al 1 por ciento, aunque hoy debemos andar por un 2 por ciento.

Conviene diferenciar algunas etapas. En un primer momento, toda la hoja de coca, materia prima para la elaboración de la cocaína, se dirigía a Santa Cruz, concretamente a Montero, que se llegó a conocer como la “ciudad blanca” por ser el centro de fabricación. Creo, entonces, que una de las regiones más beneficiadas fue precisamente Montero, aunque no era fácil trasladar toda la materia prima desde el Chapare hacia este centro de producción. En esa época todavía no estaba habilitado el nuevo camino. Había sólo una senda —conocida como la “senda Ho Chi Minh”— por donde se transportaba la hoja de coca a lomo de hombre. Esta ruta salía desde la provincia Carrasco y entraba al departamento de Santa Cruz por la provincia Ichilo y continuaba por Santistevan, que era la zona donde se había conglomerado prácticamente toda aquella actividad ilícita. Yo creo que los enlaces con los grandes barones de la droga se dieron después, aunque sin llegar a constituirse en cárteles como en Colombia. Había gente ya muy involucrada en el negocio y cuyo centro de actividades estaba en el Beni.

Pero hay que ser muy claros en este punto: el beneficio de esta dinámica económica fué, a lo sumo, para algunas personas, pero no diría que fue un beneficio para las regiones y menos para alguna región en particular. No podemos decir que el narcotráfico —ni siquiera en su momento más esplendoroso— haya beneficiado al país o a una región determinada. Ha beneficiado a personas, y esas personas han sacado su dinero afuera sin hacer grandes inversiones en el país. Ni siquiera han sabido “blanquearlo” para dinamizar la economía nacional. Por ejemplo, quienes sí lavaban el dinero traían automóviles de las mejores marcas (en ese momento se podía comprar un automóvil BMW o Mercedes Benz por 15.000 o 18.000 dólares), dejando fuera de competencia a los importadores legales. Este lavado de dinero benefició, por tanto, exclusivamente a las personas que estaban inmersas en estas actividades ilícitas.

¿Se ha priorizado especialmente alguno de los componentes de la lucha contra el narcotráfico (desarrollo alternativo, interdicción, erradicación y prevención)?

En general, la mayor parte ha estado dirigida al desarrollo alternativo. Me atrevería a decir que a este componente se ha destinado un 52 por ciento, frente a la interdicción, erradicación y prevención, que han tenido, 25, 15 y 5 por ciento respectivamente.

Aunque el énfasis ha recaído en el componente de desarrollo económico, en el ámbito de la interdicción también hemos tenido buenos resultados, como la captura del narcoavión con cuatro toneladas de droga que iban a ser transportadas a México. Asimismo, el volumen de las incautaciones de droga con destino a México se ha reducido últimamente. Entonces son los cárteles mexicanos los que están actuando acá, y han logrado desplazar a los cárteles colombianos. En síntesis, creo que la interdicción ha funcionado muy bien. También conviene destacar el trabajo

El narcotráfico, benefició a algunas personas, pero no fue un beneficio para las regiones y menos para alguna región en particular.

de coordinación con países vecinos en lo que se refiere al control de los precursores (nosotros ponemos la materia prima, pero los precursores vienen de afuera). Sin embargo, el hecho de que estos precursores son usados también en actividades lícitas, como la producción de cuero, plantea algunas dificultades. La Dirección de Sustancias Controladas debe fijarse con mucho cuidado en los volúmenes que se importan.

Sin embargo, esas exitosas medidas de interdicción están vulnerando los derechos humanos...

Considero que los derechos humanos son vulnerados desde el momento que se instala en el país una mafia delictiva, que es la que verdaderamente vulnera todo derecho humano. Entonces el Gobierno está llamado a buscar la reposición del orden, ofreciendo garantías a sus ciudadanos frente a este enorme peligro de mafias narcotraficantes que no respetan ningún principio de legalidad. Y esta reposición del orden fue crucial. En los años ochenta no había orden; el Chapare era tierra de nadie y se podía comprar droga como si fueran galletas.

Ahora, obviamente, una vida humana es una vida humana y hay que respetarla, y para eso están los tribunales de justicia. Se debe canalizar todas las denuncias de violación de los derechos humanos hacia estas instancias para que sean atendidas de la mejor manera posible.

Lo que dices me parece preocupante porque algunos aspectos no quedan claros. Considero que los campesinos, en caso de estar involucrados, son sólo el último eslabón de una cadena mucho más grande. Y además son básicamente los chivos expiatorios de esta "contienda" contra el narcotráfico, pues las cárceles se llenan de ellos y no de los denominados peces gordos. Pareceras estar afirmando que los campesinos son los verdaderos delincuentes. Es importante observar que existen 70 mil familias entre el Chapare y los Yungas. ¿Podrías señalar aproximadamente qué porcentaje de estas familias se dedican al narcotráfico?

Es difícil establecer una cifra. Hay buenos y malos, y no todos participan en una actividad ilícita. En todo caso, cabe decir que al principio Bolivia sólo producía hoja de coca en grandes cantidades, pero no estaba inmersa en la elaboración de cocaína. Había algunas fábricas, como decíamos, en Santa Cruz, Cochabamba o en el Beni, pero eran poco significativas pues sólo producían pasta. Al inicio de los años noventa, el presidente colombiano Virgilio Barco decidió lanzarse en una lucha implacable contra el narcotráfico en su país, y comenzó a desestabilizar a los famosos cárteles de Cali y Medellín, que eran los más poderosos. Se produce una desbandada y muchos de los miembros de esas organizaciones se dispersan por los países vecinos. Reconstruyen sus redes en Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, llevando además sus técnicas y procedimientos para producir clorhidrato de cocaína, que hasta ese momento no se producía en nuestro país.

La interdicción, erradicación y prevención han recibido 25 por ciento, 15 por ciento y 5 por ciento, respectivamente. Más de la mitad de los recursos se han destinado al desarrollo alternativo.

Conviene destacar el trabajo de coordinación con países vecinos en lo que se refiere al control de los precursores. Tengamos en cuenta que nosotros ponemos la materia prima y los precursores vienen de afuera.

Considero que los derechos humanos son vulnerados desde el momento que se instala en el país una mafia delictiva, que es la que verdaderamente vulnera todo derecho humano.

Bolivia sólo producía mucha hoja de coca pero no estaba inmersa en la elaboración de cocaína. En los noventa el presidente colombiano Virgilio Barco comenzó a desestabilizar a los cárteles de Cali y Medellín. Esta gente migra a Bolivia y enseña a producir clorhidrato de cocaína, que hasta entonces no se producía en el país.

Lo que se producía en el país era pasta base, que salía a través del Beni a Colombia, donde lo único que se hacía en ese momento era cristalizarla.

De los tres países andinos que producen coca, Bolivia está produciendo un 13 por ciento, Perú un 20 por ciento y el saldo lo produce Colombia.

Lo que se producía en Bolivia era pasta base, que salía a través del Beni a Colombia, donde se procedía a cristalizarla para su posterior exportación. Colombia no producía una sola hectárea de coca y ahora tiene algo más de 100 mil hectáreas. En los últimos años hemos visto subir la producción de coca en el área andina: Bolivia produce un 13 por ciento, Perú un 20 por ciento y el resto lo produce Colombia.

El hecho es que en los años noventa en Bolivia se comienza a producir clorhidrato de cocaína y se da un crecimiento de la actividad ilícita, pero el negocio se concentra en manos de algunos grupos familiares. Por eso, en términos generales, no es correcto decir que el campesino coccalero sea narcotraficante.

Además, en esos años se inician los programas de desarrollo alternativo. Así, paulatinamente, muchos de los que habían participado en los procesos de reducción voluntaria y compensada de los cocaleros, comenzaron a integrarse a los procesos de desarrollo alternativo. El propio programa empezó a generar las ideas básicas de lo que era la demanda sentida de los campesinos: hacer caminos, contar con energía eléctrica y, fundamentalmente, generar recursos propios. El programa arrancó con un fuerte concepto de investigación agropecuaria, seleccionando los rubros que tuviesen mayor viabilidad biológica para después comprobar también su rentabilidad económica. Se pretendía motivar a los agricultores para que se incorporen a todo este proceso. Hoy los resultados son bastante claros: gente que está en actividades de empaque, comercialización y/o exportación. Gente que se ha hecho exportadora, que ya tiene camiones frigoríficos y que sale a vender bananas y piñas al exterior.

¿Y cuál es la relación entre el narcotráfico y la democracia? ¿Se puede decir que el narcotráfico ha financiado la democracia? Es muy interesante, a propósito, el libro de Hugo Rodas sobre Huanchaca. En este trabajo, argumenta que la no aparición de cárteles en Bolivia, a diferencia de Colombia, donde se crearon “desde abajo” y al margen del Estado, es un indicio del estrecho vínculo existente entre narcotraficantes y gobernantes, que en algunos casos eran las mismas personas...

Naturalmente, y sin duda alguna. Has citado el caso Huanchaca y otro caso típico es el de los denominados narcovínculos que involucraron a la cúpula del MIR. Ambos escándalos han sacudido profundamente el ambiente político nacional por la posible implicación de algunos miembros del Congreso y del mismo Gobierno. Ha habido, pues, una interrelación, pero yo creo que no ha sido muy grande, y también que se la supo parar a tiempo. Sin embargo, hoy veo con mucha preocupación que queremos volver hacia atrás. Estamos en un ambiente de elecciones y resulta llamativo que algunos partidos se excusen de recibir el dinero que les corresponde por ley para la campaña electoral. Estaríamos regresando al peligro latente de captar recursos de otros lados, que después van a pasar la factura comprometiendo seriamente al gobierno que resulte electo.

¿Hay algunas fortunas claramente visibles comprometidas en su origen con el narcotráfico?

Es muy difícil comprobarlo, aunque es preciso mencionar que se han tomado muchos recaudos como, por ejemplo, en lo que se refiere a la investigación de activos. Hay un organismo que depende directamente de la superintendencia de bancos (la Unidad de Investigación Financiera) y que está haciendo un trabajo muy efectivo...

Volviendo a la erradicación compensada, ¿en qué medida podemos pensar que se han hecho las cosas bien? Y en todo caso, conviene hablar sobre las 12 mil hectáreas legales. ¿En qué medida esta cifra es correcta, teniendo en cuenta que fue calculada en 1980? ¿Por qué no son 3 mil, 20 mil?

A mí me parece una aberración esto de que aparezca una cifra. En alguna parte se dice que el cálculo se ha hecho tomando en cuenta el rendimiento de la hoja de coca en las zonas tradicionales y en ese tiempo, a fines de los ochenta cuando se promulga la Ley 1.008, se asumía que el rendimiento en los Yungas de La Paz era de una tonelada por hectárea. Y que la demanda legal que existía en ese momento era del orden de las 12 mil toneladas. Me parece que lo de las 12 mil hectáreas deriva de ahí.

En todo caso, está arrancando un estudio para establecer cuál es la demanda legal de la hoja de coca en el país. Es un estudio muy importante que se debió emprender hace mucho tiempo. Precisamente en el artículo 29 de la Ley 1.008 se dice que el gobierno debería hacer estudios periódicos para establecer cuál es la demanda lícita y en función de eso ir ajustando la superficie tradicional. Lamentablemente eso no se hizo. Se está comenzando con esta tarea y seguramente tendremos información adecuada de aquí a un año, me imagino.

El artículo 29 de la Ley 1008 dice que el gobierno debiera hacer estudios periódicos para establecer cuál es la demanda lícita y en función de eso ir ajustando la superficie tradicional. Lamentablemente, eso no se hizo.

¿Será menos de 12 mil hectáreas?

Va a ser menos. Hay muchos indicadores que muestran que va a ser menos.

¿Pero y el aparentemente creciente consumo tradicional de coca en las fiestas folclóricas y fundamentalmente en la Argentina?

El caso de la Argentina es un caso muy particular, pues en realidad la hoja de coca entra a ese país de contrabando. No hay una importación legal porque las leyes argentinas no permiten la comercialización de la hoja de coca. Pero sí sabemos que los comerciantes minoristas establecidos legalmente —y registrados en la Dirección General de la Coca de Bolivia— que llevan la hoja a Yacuiba, destinan un 30 por ciento para el consumo de Yacuiba y alrededores, y un 70 por ciento al exterior. Evidentemente, hay cierta demanda en el norte argentino, que es entendible, pues los zafreros que trabajan en los ingenios de azúcar de Tucumán y de Ledesma son

La hoja de coca entra a la Argentina de contrabando. Evidentemente, hay cierta demanda de los zafreros en el norte argentino.

básicamente bolivianos que mastican la coca y que han difundido la costumbre del acullico entre los trabajadores argentinos, lo que ha aumentado la demanda. Pero reitero que ésta se da en condiciones no muy normales.

Volviendo a la erradicación, es necesario enfatizar que se estableció un círculo perverso en torno a los incentivos de erradicación. Pero hay que pensar que cuando la Ley 1.008 entró en vigencia había que compensar ese “daño” que se hacía al productor de la hoja de coca, cuya única fuente de ingreso era precisamente esta hoja. Se estableció el monto compensatorio de 350 dólares por hectárea porque eso era más o menos lo que ganaba un jornalero por hectárea. Lo que se quería compensar sobre todo era el trabajo realizado porque era él mismo el que erradicaba su cocal de forma voluntaria. Esa fue la filosofía con la que arrancó este proceso. El monto se fue elevando paulatinamente hasta 2.500 dólares por hectárea. Ya en el marco del Plan Dignidad, este monto se dividió en dos partes, 2.000 dólares para cada individuo y los 500 restantes para la comunidad. Luego pasó a 1.750 dólares para el individuo y el saldo para la comunidad, y así sucesivamente, hasta llegar a destinarse la totalidad para compensación comunitaria, que ya no se hacía en efectivo sino en algo que la comunidad nos pedía para su desarrollo.

Yo creo que el éxito fue bien palpable, pues la comunidad pedía: “queremos una planta de cítricos”, “queremos cabezas de ganado lechero”, y entonces se empezó a dinamizar la economía, que era lo que pretendíamos. Así realmente estábamos cumpliendo con la reconversión agropecuaria.

¿Y qué sucede con el consumo? ¿Se empieza a incrementar? En su interesante trabajo Los veinte prejuicios coca-cocaína, Roberto Laserna afirma que no hay peligro de un incremento sustancial en el consumo. La cosa parece estar muy mitificada, sobre todo considerando el consumo de otras sustancias más dañinas, y encima legales, como el tabaco y el alcohol, que sí son realmente perjudiciales.

La erradicación voluntaria de cicales comenzó con un monto compensatorio de 350 dólares por hectárea. Luego, se fue subiendo hasta 2.500 dólares por hectrea. Ya en el marco del Plan Dignidad se dividió este monto en dos, 2.000 dólares para cada individuo y los 500 restantes para la comunidad. Luego 1.750 para el campesino y el saldo para la comunidad, y así sucesivamente, hasta llegar a ser una compensación comunitaria.

Debo admitir que las llamadas drogas legales, como el alcohol y el tabaco, causan posiblemente más daño que los estupefacientes, pero también son el inicio hacia el mundo de las drogas ilegales. Del tabaco se pasa rápidamente a la marihuana.

Y el incremento de los cultivos de marihuana en el país es realmente aterrador. Además, tenemos el agravante de que la marihuana no sale al exterior, no se exporta, se consume internamente. En este momento ya no se puede hablar de un mito; el consumo de la marihuana es una realidad en nuestro país.

¿Dónde se planta?

En los valles mesotérmicos, Santa Cruz, Cochabamba, Chuquisaca y en los Yungas de La Paz.

¿Se dispone de cifras acerca de este cultivo?

No, porque a medida que se tiene información, se procede a la erradicación, pero sabemos que el consumo de la marihuana se ha incrementado cuatro veces, mientras que en el caso de la cocaína sólo se ha duplicado respecto al año 85.

¿Hay una relación directa entre la producción de cocaína en Bolivia y su consumo en Estados Unidos? Aquí me remito al interesante libro sobre narcotráfico y democracia escrito por Eduardo Gamarra. Este autor afirma que lo que hace Estados Unidos es trasladar a otros países el problema interno que implicaría controlar duramente estas actividades en su propio territorio. ¿No es más cómodo, barato y libre de consecuencias políticas —por ejemplo, perder votos ante una coerción excesiva— traspasar este inconveniente a gente “de menos valor”?

Yo creo que todas estas luchas son integrales y hay que atacar todos los eslabones de la cadena. Indudablemente los norteamericanos asignan millonarias sumas a su lucha contra las drogas. Su asignación más grande está referida a la rehabilitación, por la gran cantidad de consumidores, pero tampoco son despreciables los montos asignados al aspecto del control. Tienen mucha costa por donde entra la droga, aunque yo diría que hace muchísimos años, ocho o diez, que la droga boliviana no llega a EE UU. La droga boliviana está saliendo sobre todo a Europa.

EE UU tiene mucha costa por donde entra la droga, aunque yo diría que la droga boliviana hace muchísimos años (ocho o diez) que no llega a Estados Unidos. La droga boliviana está saliendo a Europa.

Tiene sentido, entonces, mantener su “apoyo” a Bolivia.

Claro que sí, pues nos ayudan a evitar que se incremente el consumo en nuestro propio país.

¿En qué medida se trata de un problema nacional? ¿Hay datos de percepción social que señalen que verdaderamente se trata de un problema nacional, o a la gente le daría igual, por ejemplo, si empezamos a plantar amapolas? Estoy ironizando intencionalmente, pero aludo nuevamente el trabajo de Gamarra, para quien la injerencia internacional en el tema ha sido innegable, logrando que las políticas públicas concernientes a la coca sean elaboradas por tres o cuatro personas, al mejor estilo autocrático. La formulación de políticas públicas en el periodo democrático se parece demasiado a la dictadura. Por otra parte, este autor también asevera que los presidentes bolivianos han sido influenciados notablemente por la embajada de los Estados Unidos, que ha definido más de una vez el curso de nuestras políticas.

Yo pienso que acá han interactuado muchos factores. En la década de los años ochenta, quizás fines de los setenta, tuvimos una visita del entonces Secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger, quien ya había

Ha habido gente visionaria que ha tratado de adherirse a esta lucha contra el narcotráfico, que podría afectar terriblemente a diversos estratos sociales, en particular a nuestra juventud. Tenemos que comenzar a ver el problema desde un punto de vista nacional.

transmitido una gran preocupación por el incremento de los cultivos de la hoja de coca en el país. En esa ocasión se dio una primera donación — que, si mal no recuerdo, fue del orden de los seis millones de dólares— para un estudio destinado a impulsar el desarrollo alternativo. Se encomendó el estudio a una institución estatal llamada Proyecto de Desarrollo del Chapare-Yungas que dependía de los ministerios de Gobierno y de Asuntos Campesinos. Las tareas de control arrancaron simultáneamente, creándose para el efecto la Dirección Nacional de Narcóticos, que se convertiría en la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico. Nadie puede negar que había una preocupación genuina en el Estado y no una simple imposición. Y además no se puede hablar de imposición en un tema que es una política mundial. Ya cuando uno entra a este mundo, ve que no sólo es el tema de los países andinos. Hay que ir al Triángulo de Oro para ver qué se produce allí. Afganistán es otra gran preocupación. Es una lucha en todo el orbe frente a la amenaza de las drogas.

En todo caso, ha habido gente visionaria que ha tratado de adherirse a esta lucha que podría afectar terriblemente a diversos segmentos de la sociedad, particularmente a nuestra juventud, que es el actor más vulnerable. He discutido en diversas ocasiones con mucha gente con el convencimiento de que este problema no era sólo un problema norteamericano y que teníamos que comenzar a ver el problema desde el punto de vista nacional. Afortunadamente así lo han entendido muchas personas que a pesar de los cambios de gobierno han convertido esta lucha en una política de Estado.

Pero, en términos de la percepción ciudadana, ¿crees que la gente considere este problema como verdaderamente relevante?

Sin duda alguna en la actualidad hay otro tipo de problemas que concentran mayor atención de la ciudadana como, por ejemplo, la seguridad ciudadana. Pero no hay que perder de vista que la seguridad ciudadana esta íntimamente ligada al consumo de drogas. El narcotráfico subyace incuestionablemente al tema de la inseguridad, pues los consumidores de drogas, aunque se trate de niños y adolescentes sumidos en la miseria, como en el caso de los que inhalan clefa, también son delincuentes en potencia. Si vieras el puente de Calacala en Cochabamba te quedarías sorprendido. Han encontrado hasta armamento en un último operativo. Ahí se encuentran jóvenes desde ocho a veinte años.

Por eso es que hay que ver la cosa con suficiente amplitud. Ahora, tanto las Naciones Unidas como la Comunidad Europea, están haciendo grandes esfuerzos para cooperar en la lucha contra el narcotráfico. Ya no se puede seguir mirando a Estados Unidos como el único interesado.

En todo caso, ¿concuerdas con la idea de que han sido políticas elaboradas sin participación social...

A pesar de los cambios de gobierno, esta lucha contra el narcotráfico se ha mantenido como una política de Estado.

Esto es muy relativo. Yo te quiero referir una experiencia que tuve cuando era Subsecretario de Desarrollo Alternativo. A principios de los años noventa se crearon instancias de participación desde el nivel local hasta el nacional. A nivel nacional se llamó el CONADAL, Consejo Nacional de Desarrollo Alternativo, y estaba constituido por el Ministro de Asuntos Campesinos y por los subsecretarios de Desarrollo Alternativo, Defensa Social, del Tesoro e incluso de ministerios como Salud y Educación. También participaban los dirigentes campesinos —tanto del Chapare como de los Yungas— con dos representantes por región, elegidos democráticamente por sus bases, además de un representante de la Central Obrera Boliviana. También estaba el COREDAL, que era la Comisión Regional Departamental y estaba manejada por el director del Programa de Desarrollo Alternativo Regional de Cochabamba. En ese tiempo casi todo estaba centralizado en Cochabamba. Este proceso integral contaba también con la concurrencia de otros sectores como la federación o las federaciones del Trópico de Cochabamba. En el ámbito local, la participación era aún mayor, pues todos los dirigentes de los sindicatos participaban en todas las decisiones sobre el programa de desarrollo alternativo regional. Entonces, no es cierto que no hubo participación.

Ahora otra cosa es lo que se demandaba. Increblemente, se demandaba sedes sociales para los sindicatos; desde luego que siempre se demandaba caminos y electricidad. Por eso hemos ido cumpliendo paulatinamente con esos procesos, pero cuando viene el proceso fuerte de la erradicación es cuando se dan cuenta de que les estaba haciendo falta algo en el bolsillo. Y entonces es cuando comienzan a participar en los programas de desarrollo alternativo y dejan de pensar un poco en que solamente eran postas sanitarias y sedes sociales lo que debían solicitar.

Pero creo que el gran error estuvo en dejar que la cosa sea muy participativa. Los campesinos tenían necesidades sentidas que pedían al gobierno que las satisfaga, pero el gobierno pudo haber orientado mejor el uso de estos recursos. Pudo haber orientado su uso en actividades productivas desde un principio. De ahí que cuando con el paso del tiempo se implementa el Plan Dignidad se produjo una tremenda ruptura porque el campesino comienza a sentirse sin coca y sin ingresos económicos y comienza a defender sus cultivos de coca de manera radical desde más o menos 1998.

Y volviendo al tema de erradicación, ¿no crees que la forma de negociar las políticas de erradicación con Estados Unidos durante el periodo de Banzer fue errada? Por ejemplo, Colombia ha negociado su programa en más de mil millones de dólares. ¿No pudimos habernos cotizado más alto, por decirlo de algún modo? Tengamos en cuenta que los recursos que generaba esta actividad, además de sus efectos colaterales, como el contrabando, aportaban con un monto cercano a los mil millones de dólares a nuestra economía. Y hoy tenemos un aporte de aproximadamente cien millones. ¿No fue un mal negocio?

El CONADAL, Consejo Nacional de Desarrollo Alternativo, estaba constituido por el Ministro de Asuntos Campesinos y por los subsecretarios de Desarrollo Alternativo, Defensa Social, del Tesoro e incluso por ministerios sectoriales, como Salud y Educación. También funcionaba el COREDAL, que era la Comisión Regional Departamental, manejada por el director del Programa de Desarrollo Alternativo Regional de Cochabamba. Entonces no se puede decir que no hubo participación institucional o ciudadana en definir e implementar estas políticas.

No podemos compararnos con Colombia, que siempre ha sido un país violento, con problemas de narcoguerrilla y narcoterrorismo. Son esas características las que hacen que a Colombia se le asigne mayores recursos.

Queríamos hacer desarrollo económico social, además de reemplazar la economía que gener la coca y sus derivados por una economía lícita, para evitar los cinturones de miseria en las ciudades.

Se cree erróneamente que la única fuente de financiamiento para la erradicación es Estados Unidos, pero hay otras fuentes, como las de la Unión Europea, las Naciones Unidas o de países como España, que está tremendamente comprometido en todo este proceso, o Suecia, que empieza a involucrarse cada vez con mayor fuerza.

No lo creo. Lo que pasa es que hay que hacer algunas precisiones. No podemos compararnos con Colombia. Colombia siempre ha sido un país violento, con problemas de narcoguerrilla y narcoterrorismo. Son esas características las que hacen que a Colombia se le asigne mayores recursos. ¿Pero adónde están dirigidos esos recursos? Están dirigidos a una guerra interna. Nosotros, por ejemplo, hemos recibido apoyo de helicópteros que son los saldos de la guerra de Vietnam. En Colombia, por el contrario, han comprado los últimos modelos en helicópteros, que son los que realmente necesitan para una guerra, cosa que nosotros no necesitamos, obviamente, ese es un equipo que cuesta muchísimo dinero. Las asignaciones están referidas acciones antiterroristas y antiguerrilleras. Ellos deben enfrentarse con las FARC, con el ELN, etc., cosa que, gracias a Dios, no tenemos nosotros en el país. Entonces también nuestras negociaciones han ido encaminadas hacia lo que nosotros queríamos hacer: desarrollo económico y social, además de reemplazar la economía que gener la coca y sus derivados por una economía lícita para evitar los cinturones de miseria en las ciudades.

Conuerdo contigo plenamente, pero insisto en que podríamos haber obtenido algo más.

Tal vez podíamos haber obtenido un poco más pero yo creo que con lo que tenemos hemos estado haciendo una ejecución anual importante, que es del orden de los cien millones de dólares. Estoy hablando de ejecución, no de programación, y creo que cien millones de dólares son importantes para nuestro país y particularmente para algunas regiones. Hablamos no solamente de zonas cocaleras de producción, sean éstas legales o ilegales, sino también de aquellas áreas de mayor expulsión poblacional con destino al Chapare o a los Yungas. Hemos llegado con recursos de la Comunidad Europea a zonas pobres, como Arque y Tapacarí en Cochabamba, o a zonas mineras en los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, posibilitando la reactivación de sus actividades productivas. Poco se dice de todo esto, pero en realidad esos han sido los alcances que hemos tenido con diferentes fuentes de financiamiento.

También se cree erróneamente que la única fuente de financiamiento es Estados Unidos, pero en verdad hay otras fuentes, como las de la Unión Europea, Naciones Unidas o de varios países como España, que es un país tremendamente comprometido en todo este proceso, o Suecia que empieza a involucrarse cada vez con mayor fuerza. Aunque Estados Unidos, desde luego, sigue siendo el mayor y más significativo financiador de estas iniciativas de promoción de vas alternativas de desarrollo.

Y yendo al tema de la comercialización de la droga, ¿cuál es la ruta de la cocaína? ¿Hacia dónde va lo que se produce?

Aquí es importante recordar lo que comentamos anteriormente: Bolivia es el menor productor de coca de los tres países andinos. Está en el orden del 13 por ciento de la producción mundial, como dijimos anteriormente. Al principio, Bolivia y Perú eran solamente productores de materia prima y a lo sumo llegaron a producir pasta base que salía a Colombia, país que la refinaba y comercializaba. Sin embargo, hoy los tres producen coca como materia prima, producen pasta base y clorhidrato, y los tres la comercializan.

Asimismo, Bolivia ha pasado a ser un “país tránsito”: no solamente cocaína del Perú está pasando por Bolivia hacia el Brasil, sino también la hoja de coca peruana, más barata que la nuestra, sigue el mismo rumbo o termina concentrándose en nuestro país. Se han encontrado grandes cantidades de hoja de coca peruana en El Alto, con la cual también se elabora cocaína. Es, pues, un proceso muy complicado y por eso destaco el trabajo que está realizando la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico. Esta tarea verdaderamente encomiable se traduce en cifras muy importantes en la lucha contra el narcotráfico, ya sea en el porcentaje de presos por delitos relacionados con el narcotráfico, el control efectivo de precursores o la incautación de la misma droga. Ahora, como ya lo dije, estamos sacando la droga básicamente hacia el Brasil, que ya tiene el ingrato deshonor de ser el segundo país consumidor del mundo después de Estados Unidos. También usamos otras rutas, como la Argentina, el Paraguay y, en menor grado, Chile. Todas ellas salen a Europa. Seguramente no salen sólo como producto boliviano, pues lo más seguro es que se den *joint ventures* peruano-bolivianos que permitan la exportación de mayores volúmenes de cocaína.

¿Quién introduce más droga a Estados Unidos: Colombia o México?

Colombia, pero México tiene mucha amapola y es un país de tránsito. Mucha cocaína de Colombia entra a través de México, entre otras rutas de ingreso a los Estados Unidos.

Pasando a un tema más vigente que nunca, ¿es posible la legalización de la hoja de coca? Conviene comentar sobre la Convención de Viena y la posibilidad de que el año 2008 se discuta nuevamente en el seno de dicha Convención si la coca es una sustancia medicinal o narcótica.

Una de las grandes ventajas que hemos tenido ha sido contar con la Ley 1.008, que ha sido muy satanizada pero que a la larga ha demostrado que fue un acierto haber podido establecer un régimen de la coca y las sustancias controladas que producen la cocaína. El artículo quinto de la Ley 1.008 también reconoce sabiamente la posibilidad de que la hoja de coca legal pueda industrializarse. Dice que este cultivo estar sujeto a una reglamentación especial que tendrá que ser específica en términos de lo que se quiera hacer/industrializar. Muchos de los discursos en el país desconocen el verdadero contenido de esa norma porque si la hubieran

Aunque Estados Unidos, desde luego, sigue siendo el mayor y más significativo financiador de estas iniciativas de promoción de vías alternativas de desarrollo.

Bolivia y Perú eran solamente productores de materia prima y a lo sumo llegaron a producir pasta base que salía a Colombia, país que la refinaba y comercializaba. Sin embargo, hoy los tres producen coca como materia prima, producen pasta base y clorhidrato y los tres comercializan. Asimismo, Bolivia estaba libre de ser un “país tránsito”, pero hoy sí lo es.

Ahora, estamos sacando la droga básicamente hacia el Brasil, que ya tiene el ingrato deshonor de ser el segundo país consumidor del mundo después de Estados Unidos. También usamos otras rutas, como la Argentina, el Paraguay y, en menor grado, Chile. Todas ellas salen a Europa.

El artículo quinto de la Ley 1.008 establece que este cultivo estará sujeto a una reglamentación especial que tendrá que ser específica en términos de lo que se quiera hacer. Si la hubieran revisado con calma, verían que la ley da lugar a la industrialización de la coca.

Para lograr la industrialización de la coca debemos negociar con todas aquellas instituciones dependientes de las Naciones Unidas, y en especial con la Organización Mundial de la Salud, pues podrían dar un informe positivo sobre el uso que se puede dar al jarabe de coca por ejemplo.

Los saquitos de mate no han sido nunca objeto de incautación. Si no pueden ser exportados no es un problema de nuestra legislación, sino de que predomina una legislación internacional que prohíbe su uso.

revisado con calma verían que ya se da lugar a la posible industrialización de la coca.

Si yo estoy produciendo hoja de coca legal estoy determinando cuáles son los usos legales y estoy viendo la posibilidad de industrializarla. Por ejemplo, los saquitos de mate no han sido nunca objeto de incautación. Si no pueden ser exportados no es porque sea un problema de nuestra legislación sino por el simple hecho de que predomina una legislación internacional que prohíbe su uso. Por eso hay que fijarse en lo que es la Convención de Viena de 1988, en la que Bolivia establece una reserva de producción legal de coca, logrando el reconocimiento para su consumo legal. Lo que no se reconoce a Bolivia es el uso de la coca para otros fines, como los curativos. Para lograr este objetivo debemos hacer negociaciones con todas aquellas instituciones dependientes de las Naciones Unidas, y en especial con la Organización Mundial de la Salud, pues podrán presentar un informe positivo, por ejemplo, sobre el uso que se puede dar al jarabe de coca. No es de descartar que Laboratorios Bayer, por decir algo, use la coca para producir algún analgésico. Pero lo que no se puede aceptar es esa enorme mistificación que se ha hecho en torno a sus aparentes virtudes curativas. Esa idea de que sirve para todo no es seria.

El otro es el de la despenalización. ¿Te acuerdas de Rimba, el jugador de la selección nacional que dio positivo en un *test antidoping*? Lo único que había tomado son dos tazas del mate de hoja de coca. ¿Qué tal? Aquí está el gran problema y esto te lo tiene que explicar un especialista. En todo caso, lo que se está demostrando no es que la coca no sea cocaína. Más bien, debemos reconocer que aquellos metabolitos que ingieres en la masticación de la coca te producen los mismos efectos que la cocaína. Y es este el tema que va a generar mayor controversia en la Convención de Viena del 2008. Ya en Perú se logró “descocainizar” la coca para hacerla vendible. Pero acá viene la enorme duda: ¿si descocainizas la coca vas a seguir encontrando aquellos efectos benéficos que la han hecho una sustancia tan atractiva? Posiblemente todas esas bondades que se le atribuyen ya no van a ser tales. Creo que deberías ver esto con un especialista.

Y cuando el MAS ofrece legalizar la coca, ¿a qué se refiere?

Lo mejor va a ser esperar los resultados del estudio de demanda que ya está financiado por la Unión Europea. Ahí veremos a que se refiere.

Y una pregunta esencial: ¿los campesinos del Chapare y Yungas son los campesinos más beneficiados del país?

La gente que ha ingresado a los programas de desarrollo alternativo empieza a conseguir mayores ingresos económicos al diversificar sus propias actividades. Es el caso de los palmitos que se exportan a España, que ahora no van solos, también se está empezando a exportar pimienta, lo que

evidencia esta encomiable diversificación productiva que está mejorando notablemente la vida de la gente. Tengo la seguridad de que con las autonomías la cosa puede ir mejor aún. Como vamos a contar con prefecturas con más recursos, vamos a poder emprender diversas actividades que dinamicen las economías regionales, como ser la vivienda o la construcción de caminos, dando empleo a gente que de otra manera se involucraría en actividades ilícitas. Tal vez se propicie una mayor reactivación minera. Hay una gran expectativa respecto al Mutún. La idea es no politizar el tema y ver que el desarrollo alternativo es más integral de lo que pensamos. También hay que saber aprovechar la riqueza que generen los hidrocarburos. Se puede dinamizar tremendamente la industria con un recurso tan barato como el gas frente a otro tan caro como la electricidad. Todo con tal de dinamizar más la economía del país.

¿Y qué hay de otras soluciones que planteaban considerar al Chapare como una zona especial a la que el Gobierno pudiese comprar sus productos en forma subvencionada. ¿Qué posibilidades existen al respecto?

A mí me parece interesante el tema de la zona especial, pues puede dinamizar el sector productivo del Trópico de Cochabamba. Asumiendo que tenemos otras capacidades productivas, como la explotación pesquera o la promoción turística, considero que sería ideal dar un tratamiento especial a estas actividades para lograr su despegue.

Pero en ningún momento he considerado que el Gobierno pudiese comprar la coca. Hay que decir que toda la hoja de coca que se produce en el Chapare es ilegal. Por eso, hablar de que el Gobierno compre la hoja de coca sería montar un nuevo sistema de corrupción. Sabemos bien que el estudio que se haga mostrará que no vamos a ir más allá de las 10.000 toneladas anuales de consumo legal, lo que muestra que esta hoja chapareña sólo tiene un destino: la cocaína. Comprarla desde el Estado sería absurdo.

Dame tu visión del desarrollo alternativo. ¿Ha sido una buena política?

Yo creo que se ha ido consolidando paulatinamente. En 1990 teníamos 38 mil hectáreas de coca, frente a 13 mil de desarrollo alternativo, mientras que hoy estamos hablando de 146 mil hectáreas de desarrollo alternativo frente a 10 mil hectáreas de coca. Eso demuestra que se ha estado dinamizando enormemente la economía legal del trópico. Y es que de lo que se trata es de sustituir la economía que ha generado la coca por otra alternativa que puede ser muy diversificada. Tengo mucho optimismo al respecto.

Y esto me recuerda tu pregunta anterior sobre la pobreza en estas regiones. Fíjate, el índice de desarrollo humano (IDH) de los tres municipios de Cochabamba (Puerto Villarroel, Chimoré y Villa Tunari) son casi comparables a los que exhiben los municipios de las capitales. Eso te da una pauta de que no es una zona de pobreza.

El desarrollo alternativo empieza a conseguir mayores ingresos económicos, diversificando sus propias actividades. Es el caso del palmito, que se exporta a España. También se está empezando a exportar pimienta. Eso mejora la vida de la gente.

En 1990 teníamos 38 mil hectáreas de coca, frente a 13 mil de desarrollo alternativo, mientras que hoy estamos hablando de 146 mil hectáreas de desarrollo alternativo versus 10 mil hectáreas de coca. Eso demuestra que se ha estado dinamizando enormemente la economía legal del trópico cochabambino.

Justicia

Justicia boliviana

Una conversación con Carlos Alberto Goitia*

¿Puedes hacer un balance preliminar de la justicia en Bolivia? ¿Ha mejorado?

Sí, la justicia ha mejorado y lo ha hecho beneficiando a la población en general. Hoy, hombres y mujeres encuentran en el sistema de justicia una mejor respuesta a sus necesidades, tomando como punto de referencia la recuperación de la democracia en la década de los años ochenta del siglo XX y, en particular, el conjunto de reformas que se han impulsado desde la década de los noventa, que se han proyectado hasta el presente.

Por ello, en un balance general te diría que la base central está en que, en lo que al sistema de justicia se refiere, hoy tienes un mejor marco constitucional que el que imperó desde 1967.

También que en ese balance puedes ver esos progresos en cuatro grandes ámbitos que agrupan el conjunto de las reformas.

- Un primer ámbito corresponde al fortalecimiento institucional emprendido desde 1994, donde por ejemplo tienes que, a diferencia de lo que ocurría antes, los diversos órganos de la justicia cuentan con bases de datos, con deficiencias, indudablemente, pero existen y permiten tener el elemento básico para desarrollar estructuras, procesos y procedimientos adecuados a las necesidades de los usuarios o ciudadanos. También se han diseñado mecanismos de carrera judicial y escalafones dentro de éstos que ponderan los méritos de los funcionarios antes que la afinidad política partidaria o sindical.

**La justicia ha mejorado;
hoy hombres y mujeres
encuentran en el sistema de
justicia una mejor respuesta
a sus necesidades.
Haciendo un balance
general, hoy existe un
mejor marco constitucional
que el que imperó desde
1967 en lo que al sistema
de justicia se refiere.**

* Carlos Alberto Goitia Caballero estudió en la Universidad Andina Simón Bolívar subsele La Paz, la Maestría en Derecho Económico, la Maestría en Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional y la Especialización Superior en Derecho Tributario. Obtuvo su licenciatura en Derecho en la Universidad Católica Boliviana. Fue ministro de Justicia y Derechos Humanos en el año 2002 y viceministro de Justicia en el año 2001. Trabajó como consultor en el ámbito de reformas al sistema de justicia en Bolivia para Partners of The Americas, Checchi and Company Consulting Inc. y la GTZ, entre otras. En el ejercicio libre de su profesión, dirigió el Estudio Jurídico Goitia y Asociados. Actualmente es miembro de la Asamblea Constituyente, electo como representante plurinominal por el departamento de La Paz.

- El segundo ámbito de este conjunto de reformas ha sido el acceso a la justicia. Se ha intentado superar las barreras económicas, culturales y otras que limitaban al ciudadano el poder acercarse al sistema de justicia.
- El tercer ámbito corresponde al marco legal en sí; se lo ha modernizado y adecuado en mayor grado a nuestra realidad, por ejemplo, acudiendo a procedimientos orales en lugar de los escritos, como ha ocurrido en materia penal.
- Finalmente, el cuarto ámbito corresponde a la capacitación. Hoy los ciudadanos, los operadores de justicia, los medios de prensa, etc., están mejor capacitados que antes sobre los temas de justicia, con los beneficios que ello conlleva.

En base a estos ámbitos, si comparamos a Bolivia con otros Estados, vamos a ver que este conjunto de reformas ha seguido las mismas directrices que en el resto de América Latina, aunque con diferencias propias. Y es que las reformas se han orientado de esa forma porque existían, en esencia, problemas comunes que debían superarse.

Pero en todo caso, la atención en justicia aún dista mucho de ser la ideal o de acercarse a ella. Hay mucho trabajo por hacer, pero no se debe retroceder en lo que se tiene avanzado.

A manera de ejemplo, existen lugares donde no hay presencia del Estado para administrar justicia, como se puede apreciar en el siguiente cuadro de La Paz, que refleja una realidad nacional en la que, simple y llanamente, hay lugares donde no existen jueces:

Densidad de jueces en el departamento de La Paz

Nº	Provincia y sección de provincia - municipio	Población	Total jueces por municipio	Densidad de jueces por municipio Juez/ Nº Hab	Densidad de jueces por provincia Juez/ Nº Hab.
	DEPARTAMENTO LA PAZ	2.350.466	158	14876,36709	14876,36709
	Pedro Domingo Murillo				
1	Sección capital - La Paz	793.293	83	9557,75	
2	Primera sección - Palca	14.185	0	0,00	
3	Segunda sección - Mecapaca	11.782	0	0,00	
4	Tercera sección - Achocalla	15.110	0	0,00	
5	Cuarta sección - El Alto	649.958	31	20966,39	
	TOTAL	1.484.328	114		13020,42
	Omasuyos				
6	Primera sección - Achacachi	70.503	3	23501,00	
7	Segunda sección - Ancoraimés	15.199	0	0,00	
	TOTAL	85.702	3		28567,33333
	Pacajes				
8	Primera sección - Coro Coro	11.813	2	5906,50	
9	Segunda sección - Caquiaviri	11.901	0	0,00	

10	Tercera sección - Calacoto	8.818	0	0,00	
11	Cuarta sección - Comanche	3.862	0	0,00	
12	Quinta sección - Charaña	2.766	0	0,00	
13	Sexta sección - Waldo Ballivián	1.657	0	0,00	
14	Séptima sección - Nazacara de Pacajes	267	0	0,00	
15	Octava sección - Santiago de Callapa	8.099	0	0,00	
TOTAL		49.183	2		24591,5
Eliodoro Camacho					
16	Primera sección - Puerto Acosta	27.296	2	13648,00	
17	Segunda sección – Mocomoco	13.950	1	13950,00	
18	Tercera sección - Puerto Carabuco	16.499	1	16499,00	
TOTAL		57.745	4		14436,25
Muñecas					
19	Primera sección - Chuma	12.874	4	3218,50	
20	Segunda sección - Ayata	8.143	0	0,00	
21	Tercera sección - Aucapata	4.146	0	0,00	
TOTAL		25.163	4		6290,75
Larecaja					
22	Primera sección - Sorata	18.932	2	9466,00	
23	Segunda sección - Guanay	28.365	1	28365,00	
24	Tercera sección - Tacacoma	6.269	0	0,00	
25	Cuarta sección - Quiabaya	2.580	0	0,00	
26	Quinta sección - Combaya	2.559	0	0,00	
27	Sexta sección - Tipuani	9.321	0	0,00	
TOTAL		68.026	3		22675,33333
Franz Tamayo					
28	Primera sección - Apolo	13.271	2	6635,50	
29	Segunda sección - Pelechuco	5.115	2	0,00	
TOTAL		18.386	2		9193
Ingavi					
30	Primera sección - Viacha	66.142	2	33071,00	
31	Segunda sección - Guaqui	7.552	1	7552,00	
32	Tercera sección - Tiahuanacu	17.231	0	0,00	
33	Cuarta sección - Desaguadero	4.981	0	0,00	
TOTAL		95.906	3		31.968,66667
Loayza					
34	Primera sección - Luribay	9.004	1	9004,00	
35	Segunda sección – Sapahaqui	11.790	0	0,00	
36	Tercera sección - Yaco	7.866	0	0,00	
37	Cuarta sección - Malla	3.733	0	0,00	
38	Quinta sección - Cairoma	11.338	0	0,00	
TOTAL		43.731	1		43731
Inquisivi					
39	Primera sección - Inquisivi	16.143	1	16143,00	

40	Segunda sección - Quime	7.338	1	7338,00	
41	Tercera sección - Cajuata	7.757	0	0,00	
42	Cuarta sección - Colquiri	18.679	0	0,00	
43	Quinta sección - Ichoca	6.839	0	0,00	
44	Sexta sección - Villa Libertad Licoma	2.739	0	0,00	
TOTAL		59.495	2		29747,5
Sud Yungas					
45	Primera sección - Chulumani	13.204	4	3301,00	
46	Segunda sección - Irupana	11.383	4	0,00	
47	Tercera sección - Yanacachi	4.250	4	0,00	
48	Cuarta sección - Palos Blancos	16.691	4	0,00	
49	Quinta sección - La Asunta	18.016	4	0,00	
TOTAL		63.544	4		15886
Los Andes					
50	Primera sección - Pucarani	26.802	1	26802,00	
51	Segunda sección - Laja	16.311	0	0,00	
52	Tercera sección - Batallas	18.693	0	0,00	
53	Cuarta sección - Puerto Pérez	7.830	0	0,00	
TOTAL		69.636	1		69636
Aroma					
54	Primera sección - Sica Sica	26.818	3	8939,33	
55	Segunda sección - Umala	9.583	0	0,00	
56	Tercera sección - Ayo Ayo	6.981	0	0,00	
57	Cuarta sección - Calamarca	12.112	0	0,00	
58	Quinta sección - Patacamaya	20.039	2	10019,50	
59	Sexta sección - Colquencha	8.020	0	0,00	
60	Séptima sección - Collana	2.927	0	0,00	
TOTAL		86.480	5		17296
Nor Yungas					
61	Primera sección - Coroico	12.237	2	6118,50	
62	Segunda sección - Coripata	11.444	2	0,00	
TOTAL		23.681	2		11840,5
Abel Iturralde					
63	Primera sección - Ixiamas	5.625	0	0,00	
64	Segunda sección - San Buenaventura	6.203	0	0,00	
TOTAL		11.828	0		0
Bautista Saavedra					
65	Primera sección - Juan José Perez (Charazani)	9.262	0	0,00	
66	Segunda sección - Curva	2.213	0	0,00	
TOTAL		11.475	0		0
Manco Kapac					
67	Primera sección - Copacabana	14.586	4	3646,50	
68	Segunda sección - San Pedro de Tiquina	6.093	0	0,00	
69	Tercera sección - Tito Yupanqui	2.213	0	0,00	

TOTAL	22.892	4		5723
Gualberto Villarroel				
70	Primera sección - San Pedro de Curahuara	8.103	0	0,00
71	Segunda sección - Papel Pampa	6.306	0	0,00
72	Tercera sección - Chacarilla	1.566	0	0,00
TOTAL	15.975	0		0
José Manuel Pando				
73	Primera sección - Santiago de Machaca	4.402	0	0,00
74	Segunda sección - Catacora	1.735	0	0,00
TOTAL	6.137	0		0
Caranavi				
75	Primera sección - Caranavi	51.153	4	12788,25
TOTAL	51.153	4		12788,25

Si bien no existe una regla que diga cuál es el número ideal de jueces por habitante para los Estados, lo cierto es que no es nada bueno el no tener jueces donde hay una población que los necesita. En Bolivia tenemos 326 municipios, de los cuales 243 tienen al menos un juez, pero otros 80 no tienen ni uno. Por ejemplo, en La Paz 56 municipios no tienen jueces; en Santa Cruz 33 municipios no los tienen. Es impresionante la ausencia de jueces en Oruro, Potosí y La Paz. Encuentras municipios donde no hay justicia y son municipios caracterizados principalmente por la pobreza, excepto en Chuquisaca, que tiene el índice de jueces más alto. Esta realidad, traducida en un mapa de justicia, muestra grandes manchas blancas en el país: la de población sin justicia.

Pero, en definitiva, lo que marca un antes y un después en el manejo de la justicia es la reforma a la CPE de 1994, ¿no es cierto?

Sí, las reformas constitucionales de 1994 generaron la revalorización de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico y, con ello, la exigencia de la población en general de que las garantías, los principios y los derechos que ésta contiene operen efectivamente. Por ello es que esta reforma marca un antes y un después. Las reformas, significativas en lo que al sistema político se refieren —sin que ello implique valorarlas como buenas o malas— estuvieron aparejadas por un componente importante de reformas al sistema de justicia. En primer lugar, el Poder Judicial, sometido a una suerte de servilismo hacia los gobiernos militares durante los tiempos de la dictadura, adquiere mayor independencia a través del diseño de una nueva estructura con la creación del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Judicatura.

Con el Tribunal Constitucional, la supremacía de la Constitución encontró un órgano que asumió la tarea de hacerla respetar, ejerciendo lo que se denomina el “control de constitucionalidad”: defiende a la

Las reformas constitucionales de 1994 generaron la revalorización de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico y, con ello, la exigencia de la población en general de que las garantías, los principios y los derechos que ésta contiene operen efectivamente.

Constitución para que las leyes no la superen. Al Consejo de la Judicatura se le asigna la responsabilidad de administrar los bienes y los recursos del Poder Judicial, de tal forma que los jueces se dediquen a juzgar y ya no administren recursos económicos.

Quisiera tener la periodización clara. Un primer periodo es el de la recuperación de la democracia y la herencia de las instituciones jurídicas de la dictadura. Un segundo periodo es la reforma de la Constitución. ¿Hay un tercer o cuarto período? ¿Cómo podemos sistematizar esto cronológicamente?

Efectivamente. Pero vale la pena precisar que desde 1825 hasta 1982 la característica es que como Estado no se logró generar un sistema jurídico armónico, a causa de haber tenido un alto porcentaje de gobiernos caracterizados por su acceso al poder mediante el uso de la fuerza. Pero desde 1982 hasta 1994 se genera un proceso de asentamiento de la democracia que se proyectará hasta las reformas constitucionales de 1994, cuando se acentúa la adecuación del sistema de justicia a la democracia. Son esos dos periodos que, sin embargo, parecen haber ingresado en una tercera etapa de estancamiento, pues las reformas que debieran proseguir están paralizadas por los conflictos políticos y económicos que se han producido desde el 2003 hasta la fecha.

Desde 1825 hasta 1982 la característica es que el Estado no logró generar un sistema jurídico armónico por haber tenido muchos gobiernos que accedieron al poder mediante el uso de la fuerza.

Quizá lo vea muy simple. Me animaría a definir tres periodos del tratamiento a la justicia en el periodo democrático. Primero, el periodo del 82 al 94, que funciona con el marco legal montado en el largo periodo militar. Segundo, el periodo inaugurado por la nueva Constitución y refrendado por la promulgación de las leyes del Tribunal y del Consejo de la Judicatura durante el periodo de Banzer (en este lapso también se da a luz al Nuevo Código de Procedimiento Penal); y, tercero, un periodo de crisis social, política y económica que casi deja en la marginalidad este gran tema.

Sí, efectivamente, es tal cual lo has dicho. Vemos que en estos últimos tres años hemos estado debatiendo sobre lo económico: si exportamos gas o no o qué hacemos con él. En lo político, hemos debatido sobre si se deja gobernar o no al Presidente, si renuncia o no renuncia y quién lo remplazaría, y si el que ingresa se queda o no, etc. Pero hemos dejado en un segundo plano el tema de la justicia, aunque es lo que el ciudadano vive día a día. Al problema de la reforma de la justicia no se da la importancia que debería.

Después de todo, esta armazón que se ha construido con la Constitución, ¿qué reformas se han dado?, ¿qué grandes instrumentos se han creado?

A partir de la reforma constitucional se configuró un sistema de justicia en el que se definieron las tareas que hasta ese momento estaban confundidas. Las principales reformas en lo que al sistema de justicia se

refiere se enmarcan en el fortalecimiento institucional, el acceso a la justicia y las reformas legislativas.

En este sentido, se definió el Ministerio Público; hemos visto cómo, por primera vez, un Fiscal General de la República cumplió su período de 10 años; se ha dotado a esta institución de una ley orgánica adecuada; y se ha creado un sistema de carrera que permite que los fiscales, poco a poco, ingresen por concurso de méritos. El Ministerio Público tiene un Instituto de Investigaciones Forenses con la capacidad de dar respuestas científicas sobre temas que antes estaban librados al buen entender del funcionario de turno y su grado de experticia.

Se ha precisado que el Estado debe brindar mecanismos que permitan la defensa de las personas. Se ha creado la Defensa Pública, que brinda defensa a personas de escasos recursos; se ha dotado a esta institución de una ley adecuada; también sus funcionarios son institucionalizados.

Se ha creado un Consejo de la Judicatura que administra los recursos económicos y el personal del Poder Judicial; se ha dotado a este órgano de una ley adecuada; y los jueces ahora ingresan luego de haber aprobado cursos para ser jueces y así poder hacer carrera. Este órgano, con sus luces y sus sombras, ha permitido, por ejemplo, que hoy se cuente con estadísticas, como las contenidas en el *Anuario de Estadísticas Judiciales*, que nos muestra, por ejemplo, cuántos jueces hay y dónde están, así como la demanda que de ellos se tiene en diversos ámbitos del territorio de la República, cuántas resoluciones se han emitido y sobre qué materias, cuánta carga procesal se tiene, los tiempos promedio de emisión de resoluciones, etc. (Si me permites un paréntesis, esto que es básico en cualquier otro ámbito o institución que trabaje en el área económica, para el sistema de justicia es una novedad altamente saludable.)

Otro tema central es que se han modernizado los procedimientos administrativos de las instituciones, ya que en ellas el juez o el fiscal han dejado de ser quienes tomen las decisiones en un marco de discrecionalidad. Hoy, cada institución tiene sus reglamentos y sus procedimientos internos para los procesos de toma de decisión o para el relacionamiento con los usuarios del sistema que, sin ser perfectos ni integrales, significan avances.

En lo referente al acceso a la justicia, creo que es el área en que la tarea pendiente del Estado es mayor.

Además, en un listado resaltado por la propia Corte Suprema de Justicia en su plan “Justicia para Todos”, se encuentran los siguientes avances:

- Aprobación la Ley del Ministerio Público, que ha permitido avances en el reconocimiento de su independencia respecto del Poder Ejecutivo.
- Creación de nuevas instituciones, tales como el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo y el Consejo de la Judicatura, y la integración del Tribunal Agrario, que significaron una redistribución de las funciones administrativas y judiciales.

Desde 1982 hasta 1994 se genera un proceso de asentamiento de la democracia que se proyectará hasta las reformas constitucionales de 1994, cuando se acentúa la adecuación del sistema de justicia a la democracia.

A partir de la reforma constitucional, se configuró un sistema de justicia donde se definieron las tareas que hasta ese momento estaban confundidas. Las principales reformas en lo que al sistema de justicia se refiere se enmarcan en el fortalecimiento institucional, el acceso a la justicia y las reformas legislativas.

- Fortalecimiento de las condiciones para la independencia judicial a través, entre otros, de la transformación de los términos para la designación de los miembros de la Corte Suprema y, en general, de los integrantes de la nueva cúpula judicial.
- Generación de condiciones para un servicio de justicia más eficaz y eficiente.
- Reconocimiento constitucional de las etnias y el carácter multicultural de Bolivia.
- Ley de Procedimientos Administrativos.
- Ley del Servicio Nacional de Defensa Pública.
- Ley de Conciliación y Arbitraje.
- Ley de Abreviación Procesal Civil.
- Levantamiento de la obligatoriedad del uso del papel sellado.
- Promulgación del Nuevo Código de Procedimiento Penal (NCPP).
- Reglamento de la carrera judicial.
- Implementación de un sistema de regulación sectorial como base de un nuevo régimen de justicia administrativa.

Para tener una visión integral, valdría la pena saber cuál es el armazón legal de la justicia en Bolivia.

En lo institucional, tenemos desde 1994 un Poder Judicial con tres órganos importantes: la Corte Suprema de Justicia, que se encarga de administrar la justicia en lo penal, civil y familiar; el Tribunal Constitucional, que se encarga de controlar y proteger que se respete a la Constitución y, al mismo tiempo, protege a los derechos humanos por medio del *habeas corpus* y el amparo constitucional; por último, el Consejo de la Judicatura, que se encarga de los temas de administración de los recursos del personal y régimen disciplinario. Fuera de estos tres órganos, hay que mencionar al Tribunal Agrario Nacional, que está dentro del Poder Judicial. Al Poder Judicial lo acompañan un Ministerio Público y un Servicio de Defensa Nacional Pública que da asistencia jurídica en hechos delictivos a la gente de escasos recursos, además de la Policía Nacional, que es el otro órgano importante en este ámbito de justicia en lo penal. También vale la pena destacar el rol del Defensor del Pueblo, que sin ser un órgano de justicia, ha aportado a su fortalecimiento.

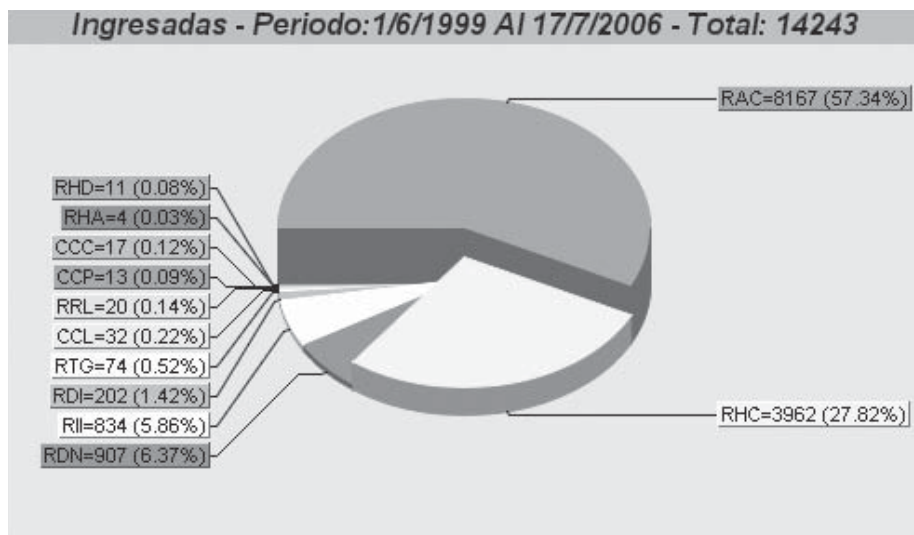
¿Cuál ha sido el impacto del Tribunal Constitucional?

En los 10 años que tiene, su mayor impacto ha consistido en revalorizar a la Constitución, de tal forma que normas que la vulneraban fueron declaradas inconstitucionales, y por lo tanto, expulsadas del ordenamiento jurídico. Pero creo que, sobre todo, este Tribunal ha revalorizado el *habeas*

Hoy cada institución tiene sus reglamentos y sus procedimientos internos para los procesos de toma de decisión o para el relacionamiento con los usuarios del sistema que, sin ser perfectos ni integrales, decididamente son avances.

corpus y el amparo constitucional. Ambos recursos son resueltos dentro de los términos previstos por la Constitución (48 horas), y las respuestas o resoluciones, en ambos recursos, son casi inmediatas, aunque su revisión ha empezado a demorar demasiado, lo cual no es bueno. Con el *habeas corpus*, personas indebidamente detenidas han encontrado protección, limitando el abuso de jueces, fiscales y policías, y protegiendo así a los más débiles. Esto ha permitido revalorizar la Constitución y ha permitido también revalorizar los derechos que tenemos como ciudadanos. Al mismo tiempo, los tiempos han disminuido, aunque la sobrecarga actual está ocasionando que tarden alrededor de seis meses. Pero lo importante es que se ha activado el sistema. En las últimas elecciones el Tribunal Constitucional ha aportado con sentencias, haciendo que se fortalezca el sistema democrático. Por ejemplo, el Tribunal nos dio la certeza de que cuando renunció el Presidente Banzer, el Vicepresidente Quiroga debía tomar el mando de manera inmediata. Asimismo, se pronunció sobre la Corte Electoral y evitó que sea vulnerada. También ha revalorizado los derechos de los ciudadanos. Ha protegido el diseño que tienen nuestras instituciones; el Poder Ejecutivo no puede ingresar a ámbitos que le corresponden al Judicial o al Legislativo.

Es decir, si se ve el número de casos ingresados y resueltos, son diversos los ámbitos en los que ha intervenido con resultados positivos. Ello se aprecia en el siguiente cuadro, donde se ven los recursos que han ingresado y han obtenido respuesta:



El mayor impacto del Tribunal Constitucional ha consistido en revalorizar la Constitución de tal forma que normas que la vulneraban fueron declaradas inconstitucionales y, por lo tanto, fueron expulsadas del ordenamiento jurídico. Pero, sobre todo, este Tribunal ha revalorizado el *habeas corpus* y el amparo constitucional.

Otro ejemplo es el del LAB.

Sí, porque el Tribunal sólo admitió el recurso. Básicamente, sólo vio si se cumplían o no los requisitos que exige la ley para que sea admitido, a fin de emitir luego la resolución final que corresponde. Evidentemente, dentro de los tiempos que tiene, ya se pronunciará en su análisis final.

El Defensor del Pueblo.

El Defensor del Pueblo asume la defensa del ciudadano ante la Administración Pública. En Bolivia tenemos un Estado que abusa y maltrata a sus ciudadanos. El Defensor del Pueblo ha jugado un importante papel en capacitación y en la difusión de los derechos humanos, en lo que se ha constituido en una figura destacada. Debe profundizar más su trabajo en la defensa del ciudadano frente a la administración pública, porque aún seguimos teniendo autoridades gubernamentales en el ámbito administrativo que se preocupan más por defender a las instituciones estatales, aun cuando ello implique vulnerar los derechos de las personas. No hay que olvidar que el ciudadano no tiene las mismas condiciones materiales que la administración para hacer valer sus derechos, por lo que resulta indignante el abuso de los funcionarios públicos.

En la parte estricta de los derechos humanos, ¿tienes algún ejemplo?

Hay varios ejemplos. En Tarija descubrimos hace pocos meses que había bolsones de gente que trabajaban en un régimen de esclavitud y la función del Defensor del Pueblo ha permitido que esa gente salga de ese régimen. Pero no sólo eso, también ha generado mecanismos para que se vuelvan a insertar en la sociedad.

Los guaraní.

¡Exacto!

Pero han vuelto a ese régimen de esclavitud.

En un primero momento sí. Pero ahora la acción es integral, con mecanismos de inserción social, lográndose que queden efectivamente libres de ese régimen de esclavitud. Otro ejemplo de la importancia del Defensor del Pueblo se lo ha visto en las intermediaciones en los conflictos políticos, en las denuncias y acciones ante organismos nacionales y supranacionales, haciendo suyos los reclamos de los más débiles, lo que ha permitido que se resuelvan conflictos en el ámbito de los derechos humanos.

El exceso de la violencia ha encontrado frenos oportunos por la acción del Defensor del Pueblo. Otro tema en el que ha actuado es en la objeción de conciencia. El Defensor del Pueblo presentó un recurso ante el Tribunal Constitucional sobre el servicio militar obligatorio, y éste aceptó que no podía estar establecido mediante Decreto Supremo. Se ha fijado un tiempo para elaborar una ley específica sobre el tema.

¿Cómo harías para que el Defensor del Pueblo sea más importante, para que tenga aún más presencia?

El Defensor del Pueblo ha jugado un importante papel en la capacitación y difusión de los derechos humanos, ámbito en el que se ha constituido en una figura destacada. Todavía debe profundizar más su trabajo en la defensa del ciudadano frente a la Administración Pública.

El Defensor del Pueblo debería velar por el derecho del ciudadano ante la Administración Pública. El 2002 salió una ley que regula los procedimientos administrativos. Si a alguien le sirve esta ley, es al Defensor del Pueblo. Esta ley dice que si tú haces una petición a la administración pública, ésta debe responderte de forma adecuada y eficaz y en un tiempo adecuado. Pero esta ley tiene un trasfondo mucho más importante, porque cada acto que realiza la administración pública desde un municipio o una prefectura debe tener ciertas características fundamentales, como el informar quién emite el acto, en qué se fundamenta su toma de decisión y cuál es, en definitiva, el alcance de aquel. Es en ese ámbito donde el Defensor debe trabajar, porque el ciudadano debe encontrar en el Defensor el órgano que lo represente ante la violación de sus derechos; el órgano que se oponga a la discrecionalidad ilegal, al retardo en la atención a las demandas ciudadanas o a la propia inactividad de la administración... El “vuélvase mañana” debe terminar. Está claro que la ley también te dice que puedes recurrir a instancias superiores, pero no todos los ciudadanos están en la capacidad de hacerlo, y es ahí donde debe actuar el Defensor; ese es su verdadero papel.

El Consejo de la Judicatura.

Es un órgano bien diseñado en la Constitución, aunque su implementación tuvo luces y sombras. Este órgano se encarga de la administración de los recursos del Poder Judicial, lo que ha permitido que los jueces se concentren en administrar justicia y no en administrar recursos. El Consejo de la Judicatura ha desarrollado un mecanismo disciplinario contra los jueces. Entre los aportes del Consejo de la Judicatura tenemos, primero, las estadísticas. Antes se actuaba bajo parámetros subjetivos; en cambio, hoy sabemos dónde hay demandas de servicio y dónde debe estar el juez. El otro aporte es que antes los jueces entraban por padrinazgo político. Hoy tenemos un Instituto de la Judicatura, donde el que quiere ser juez debe estudiar y aprobar los requerimientos para poder ingresar al sistema y hacer la carrera judicial.

La carrera judicial, ¿qué papel juega acá?

Hay dos ámbitos: uno, es el Escalafón Judicial, donde están los jueces de carrera. Este sistema le permite al juez encontrar mecanismos de promoción para poder responder efectivamente a su institución. Antes, uno entraba a ser juez por cuatro años, pues así lo determinaba la ley. Sabía que el quinto año iba a salir, en cambio, hoy no. Hoy comienzo mi carrera como juez en provincia, asciendo a juez de capital, luego a juez instructor y después a juez de partido. En materia civil, uno puede empezar como juez en provincia; después puede pasar a ser juez instructor y, posteriormente, como juez de partido, se puede llegar a ser vocal de la Corte de Distrito.

El ciudadano debe encontrar en el Defensor del Pueblo el órgano que lo represente ante la violación de sus derechos, el órgano que se oponga a la discrecionalidad ilegal, al retardo en la atención a las demandas ciudadanas o a la propia inactividad de la administración pública.

Son los méritos que se acumulan en el cumplimiento de la función los que permiten a los mejores jueces avanzar en su carrera y dejar atrás el padrinazgo político o sindical.

Son los méritos que acumula un juez en el cumplimiento de sus funciones los que le permiten avanzar en su carrera judicial, dejando atrás el padrinazgo político o sindical.

En el escalafón ¿cuenta más lo administrativo?

Exactamente. Otro de los cambios importantes es el Régimen Disciplinario. Antes, los jueces eran jueces de los jueces. Y, obviamente, era muy difícil encontrar a un juez que sancione a otro colega, pues se aplicaba un sistema de protección bastante nocivo. Aunque empezó con muchas dificultades, hoy en día el Consejo de la Judicatura ha logrado emitir sanciones por faltas administrativas o por faltas que se establecen en la ley. En este momento encontramos en cada distrito a jueces que han sido sancionados, y ésta es una señal importante para el ciudadano, porque hay un órgano que se encarga de administrar justicia dentro del Poder Judicial. Ahora bien, el Consejo de la Judicatura ha tenido muchos problemas. Primero, conflictos internos entre los consejeros. El segundo deriva de la concepción sobre la implementación de este órgano, pues ha tenido un crecimiento excesivo en personal y en recursos, en muchos casos con recursos que opacaban a los mismos operadores de los jueces. Creo que en este momento el Consejo de la Judicatura, si bien ha tenido sus problemas, está avanzando en estos temas.

¿Ellos tienen que redistribuir los recursos?

Sí. Puede en que un lugar necesiten tres jueces, o 346 jueces, según la cantidad de habitantes y de la demanda del sector.

Si tú estuvieras en el Consejo, ¿cubrirías los espacios en blanco?

Claro. De pronto hay poblaciones que tienen cargas procesales bajas y tienen un juez. Por ejemplo, en el municipio de la Guardia, en Santa Cruz, tienes 39.552 habitantes y ningún juez. El Consejo está trabajando en esto, y es un desafío importante. El segundo desafío es la calidad de la prestación del servicio de justicia, entender que el ciudadano es un usuario al que hay que darle las posibilidades para que salga satisfecho. Cuando uno llega a un juzgado, no tiene ni idea de dónde ir y no encuentra quién le guíe y le ayude, a diferencia de lo que ocurre cuando uno va a un Banco, por ejemplo, en el que hay alguien que te orienta, guía y asesora. La prestación de servicios de justicia debe ser algo similar.

¿Y eso tiene que ver con el Consejo?

Sí.

En tema disciplinario, ¿la evaluación es cada año?

Antes era muy difícil encontrar a un juez que sancione a otro colega, lo que derivaba en un sistema de protección bastante nocivo. Hoy en día, el Consejo de la Judicatura ha logrado emitir sanciones a los jueces por faltas administrativas o por faltas que se establecen en la ley.

Hay mecanismos de evaluación. Incluso existen sectores que aún se niegan a estos procesos.

¿Cuál es el rol de la Fiscalía?

Una de las instituciones que no ha llegado a responder a las expectativas es precisamente la Fiscalía. Veamos la estadística de fiscales hasta diciembre de 2005:

Ciudad	Número de fiscales
La Paz	108
Oruro	18
Potosí	28
Santa Cruz	86
Pando	8
Chuquisaca	29
Tarija	24
Beni	24
Cochabamba	71

Ello muestra una ausencia de fiscales en lugares en que sí deberían existir por la cantidad de población y por el número de conflictos penales que se presentan. Si se ve el mapa de justicia, se podría apreciar que hay extensas regiones en blanco, que es donde no hay fiscales. Ello es simplemente crítico.

Además de la ausencia de fiscales, ¿qué otra cosa no ha funcionado?, ¿qué se esperaba de ellos y no han hecho?

Tienen una buena ley, pero la ley no ha encontrado un adecuado nivel de implementación. Primero, no existe un adecuado respaldo económico para el funcionamiento del Ministerio Público, pese a que tiene un Instituto Nacional Forense, que es un gran avance. Con esta tecnología, la investigación de crímenes te permite inculpar a alguien por las evidencias, no por presunciones, como sucedía anteriormente. Desde el 2003 tiene un fuerte apoyo de la cooperación internacional, pero no del Ministerio Público. Esto te demuestra las dificultades para poderlo sostener.

Cuentan con un laboratorio increíble, una joya, pero lamentablemente no recibe la atención que debería. Tampoco se ha podido llevar a cabo la implementación de la Inspectoría General. No existe. Tú, como ciudadano, no tienes la posibilidad de que a un mal fiscal se lo sancione. Ese es un desafío importante. Ha habido tres convocatorias públicas y aún no se ha definido quien va a ser el Inspector General, y sin inspector el sistema aún tiene falencias.

La Fiscalía tiene una buena ley, pero que no ha encontrado un adecuado nivel de implementación. No existe un adecuado respaldo económico para el funcionamiento del Ministerio Público y no se ha podido llevar a cabo la implementación de la Inspectoría General.

¿Por qué es importante la Fiscalía?

El Ministerio Público es un órgano cuyo principal rol es llevar adelante la persecución penal, con objetividad y con independencia. No puede estar sujeto a intereses políticos porque, de lo contrario, es un persecutor político.

¿Cómo en el caso Bakovic?

Es un ejemplo claro, una grosería total. Una persona que está yendo a declarar, que está cumpliendo con su obligación de apoyar la investigación, no puede ser detenida. Que lo detengas no tiene ni pies ni cabeza. Para mí, ese caso tiene serios problemas porque el Ministerio Público no está funcionando independientemente.

Pero ¿ha cambiado algo con la ley?

Sí. En primer lugar, la ley le ha dado un marco importante. Desde la reforma tenemos un Ministerio Público más avanzando. Por ejemplo, cuenta con el Instituto Forense. Es necesario que la Inspectoría sea incorporada. El Consejo Nacional del Ministerio Público ha posibilitado empezar a generar propuestas con los fiscales. Hace poco, el Ministerio Público ha logrado elaborar un plan quinquenal que responde a esta nueva normativa. Todo esto no lo teníamos antes.

¿Qué hace el Consejo Nacional del Ministerio Público?

Reúne a los fiscales de distrito y permite que tomen ese tipo de decisiones y se vaya trabajando en la construcción institucional. Antes, el Ministerio Público se caracterizaba por largos interinatos (de 10 a 12 años) de los fiscales de distrito. Esto ha cambiado significativamente desde el año pasado, pues ahora los fiscales son titulares. Antes, se elaboraba el Plan Operativo Anual (POA) básicamente en la Fiscalía de la República y se lo distribuía a los fiscales de distrito. Hoy, cada fiscalía de distrito tiene su POA y han generado un plan quinquenal, que pretenden realizar. Otro de los avances importantes es el aporte estadístico. Con todo, es el órgano que más necesidades y debilidades tiene.

Antes se elaboraba el plan operativo anual (POA) en la Fiscalía de la República y se lo distribuía a los fiscales de distrito. Hoy, cada Fiscalía de Distrito tiene su POA; además, han generado un plan quinquenal, que pretenden llevar a cabo.

¿Las designaciones en el Ministerio Público son transparentes y por dos tercios?

Sí.

El Ministerio Público tuvo fiscales de distrito interinos que duraban en el cargo entre 10 y 12 años. Esto ha cambiado significativamente desde el año pasado, pues ahora los fiscales son titulares, elegidos de una forma transparente y por dos tercios.

En todo caso, las grandes reformas funcionan...

Está funcionando el tema de la institucionalización y también el tema de los jueces. Hoy éstos hacen carrera. El Instituto de Capacitación del Ministerio Público no ha logrado desarrollarse como instituto de capacitación del Consejo de la Judicatura.

En el Instituto de la Judicatura haces carrera judicial. ¿Y dónde hacen carrera judicial los fiscales?

Los fiscales tienen un sistema de ingreso, a través de convocatorias públicas, en las que debería jugar un papel importante el Instituto de Capacitación del Ministerio Público, como el que tiene el Instituto de la Judicatura con los jueces, capacitándolos.

Es decir, el Consejo de la Judicatura.

Otro órgano importante que debe desarrollarse y debe llegar a consolidarse es la Inspectoría General. El otro elemento que hay que tener presente es que se ha llevado adelante un proceso de institucionalización del Ministerio Público, contra el cual, días atrás, el Colegio Nacional de Abogados emitió una resolución sumamente dura, cuestionando y descalificando este proceso de institucionalización. Así como los jueces hacen carrera, también los fiscales deberían hacer carrera, tal como lo establece la ley del Ministerio Público.

¿Hacer carrera por medio del Instituto de Capacitación del Ministerio Público?

No.

¿Qué resultados ha tenido el Código de Procedimiento Penal? Se habla de que hay mucha tolerancia con los delincuentes. Se sabe que ha pasado de ser un sistema inquisidor a ser un garante, que tiene más medidas cautelares. Pero, en los hechos, ¿ha mejorado la justicia?

Dentro de la demanda de los servicios de justicia en Bolivia, cerca del 15 por ciento está vinculado a materia penal, y en segundo lugar, a materia comercial y civil, en un 65 por ciento. Esta reforma ha atendido esa demanda en un 15 por ciento. Pero viene a ser la más delicada, porque ahí entra en juego la libertad de la persona. Si no tenemos un buen marco normativo, que proteja la libertad de la persona, estamos dentro de un sistema que sólo sirve a los intereses de quien está en el ejercicio del poder. En términos generales, ha implicado una revalorización de la persona; ha implicado el tránsito de una cultura inquisidora a una cultura de respeto por los derechos humanos.

El Nuevo Código de Procedimiento Civil, ha implicado en términos generales una revalorización de la persona; ha implicado un tránsito de una cultura inquisidora a una cultura de respeto por los derechos humanos.

La gente valora que los juicios sean orales, porque permiten un efectivo ejercicio de la defensa, comprender las posiciones de los diversos actores y así fiscalizar lo que está sucediendo, si se está haciendo justicia o no.

La gente valora también a los jueces ciudadanos. Estos aportan a la transparencia del sistema de justicia y a la justicia en sí. Otro elemento es la celeridad de los procesos: antes un juicio podía demorar seis meses y ahora puede durar dos días, con todas las garantías que se requieren.

¿Qué es lo que más valora la gente?

Primero, que los juicios sean orales. La gente valora esta oralidad porque permite un efectivo ejercicio de la defensa, comprender las posiciones de los diversos actores y, así, fiscalizar lo que está sucediendo, si se está haciendo justicia o no. Otra cosa que la gente valora son los jueces ciudadanos, que antes no teníamos. Éstos aportan transparencia al sistema de justicia y a la justicia en sí. Otro de los elementos es la celeridad de los procesos. De pronto un juicio en sí mismo, que antes podía demorar seis meses, ahora puede durar dos días, con todas las garantías que se requieren.

Realmente, ¿se ha mejorado?

Sí. Otra de las cosas que se ha mejorado y que la gente ha valorado es que existe la posibilidad de defenderse. Entonces, si lo que más valora el ciudadano es la posibilidad de la celeridad en la defensa y el tema de los jueces ciudadanos, entonces el sistema de justicia ha cambiado cualitativamente. Pero luego viene un segundo análisis: lamentablemente, no habido el acompañamiento económico del Estado para con estas instituciones. El Poder Judicial y la Defensa Pública han mantenido básicamente su mismo presupuesto, en un momento en el que es importante invertir para después reducir los gastos.

En datos estadísticos, ¿existen pruebas fehacientes que demuestren que el Código de Procedimiento Penal ha mejorado?

Sí. Estudios realizados te muestran que un 67 por ciento de la población conoce que hay un nuevo Código de Procedimiento Penal, que más del 50 por ciento de la población aprueba esta nueva norma legal; la gente encuentra entre sus logros el contar con una justicia más rápida, más democrática, más transparente, más equitativa y más justa, en orden descendente, como lo ha evidenciado el estudio realizado por MSD-USAID/Bolivia el año 2003. Este estudio te muestra, además, que sobre una media de 38,8 entre los operadores, ha mejorado la calidad de atención en 42,0; ha mejorado la capacidad de atención en 43,0; ha disminuido el costo del servicio en 35,0; ha mejorado la calidad de solución 37,0; ha mejorado el tiempo de respuesta en 33,0; y ha disminuido el tiempo de espera en 36,0. Son datos que te muestran que el sistema ha mejorado.

Se ha realizado un censo penitenciario que dice que Bolivia tenía un 92 por ciento de presos sin condena (el país con el porcentaje más elevado). Hoy tiene el 75 por ciento de presos sin condena, pero por períodos de hasta 18 meses como máximo, lo que evita, precisamente, tener presos sin condena y que exista la proyección de que las cárceles, con el tiempo, sean ocupadas por quienes están condenados.

El sistema de justicia ha cambiado cualitativamente. Pero, lamentablemente, no habido el acompañamiento económico del Estado para con estas instituciones. El Poder Judicial y la Defensa Pública han mantenido básicamente su presupuesto, en un momento en el que es importante invertir para después reducir los gastos.

-Estamos pésimo, entonces.

No, porque aunque ese porcentaje es elevado, no vas a encontrar a una persona detenida preventivamente más de 18 meses. Ese es un cambio importante. Ahora la persona sale libre cuando se ha vencido el tiempo y no tiene condena. Antes teníamos presos sin condena indefinidamente. Te doy un ejemplo: del 100 por ciento de las causas penitenciarias en La Paz, el 47 por ciento tiene movimiento. De ese 100 por ciento, existe un 33,9 por ciento de rechazo a las querellas. Los procedimientos abreviados llegan a un 3 por ciento. De modo que ese 75 por ciento de presos sin condena es engañoso. Antes tenías estadísticas que no eran muy confiables. En cambio hoy tenemos un sistema que nos está permitiendo que el número de causas que tienen control jurisdiccional se haya elevado a más del 30 por ciento. Antes, un proceso penal duraba de cinco a siete años. Hoy en día, los procesos penales duran un promedio de 13 a 18 meses. Pero ¿cuál es el problema? Que en la etapa preparatoria existen grandes dificultades porque el gran porcentaje de las causas no está encontrando respuesta adecuada. Te pongo un ejemplo: llevas tu denuncia al Ministerio Público, donde pasa por un sistema de sorteo y 15 días después te dicen: tu fiscal es el número 3, y éste te manda a otro lugar. Se presentan este tipo de problemas.

¿Y puedes mejorar eso?

Sí. Justamente las instituciones están trabajando en ello y la cooperación internacional está involucrada. Son problemas que pueden encontrar grandes soluciones en las pequeñas acciones, pero el punto débil es, como te decía, el Ministerio Público.

¿Cómo se cambiaría el armazón jurídico nacional con las autonomías departamentales?

El sistema de justicia es más centralista que los otros poderes. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional tiene que ser un referente único y válido que debe operar en todo el ámbito nacional para hacer respetar la Constitución. La Justicia en Bolivia responde a una sola lógica que emerge de la Constitución y que te pone una instancia suprema para la Justicia Ordinaria, que es la Corte Suprema de Justicia que unifica la jurisprudencia del país.

¿Ha mejorado la Corte Suprema de Justicia?

La Corte Suprema ha tenido muchos problemas. En 1999 completó sus ministros y, a partir de ahí, empezó a haber una mejora en el despacho de las causas. Al mismo tiempo, el hecho de crear el Tribunal Constitucional le ha permitido descargar con prontitud un conjunto de tareas, pero los rezagos son importantes. Hay materias que están demorando años debido

En un estudio realizado por MSD-USAID/Bolivia el 2003 se evidencia que el 67 por ciento de la población conoce que hay un nuevo Código de Procedimiento Penal, que más del 50 por ciento de la población aprueba esta nueva norma legal; la gente reconoce que es una justicia más rápida, más democrática, más transparente, más equitativa y más justa, en orden descendente.

En el proceso de las autonomías departamentales, el Tribunal Constitucional tiene que ser un referente único y válido que debe operar en todo el ámbito nacional para hacer respetar la Constitución.

Los procesos de autonomía van a encontrar en la justicia una herramienta para poderse desarrollar con particularidades locales y con mecanismos locales. Van a ser los órganos de administración de justicia ordinaria los que tengan el reto mayor.

a la carga que se ha generado por los problemas institucionales que ha tenido.

Me parece bien lo que dices en sentido de que la justicia está centralizada. De todas formas, ¿qué va a cambiar con las autonomías?

Los temas de seguridad ciudadana tienen una relación muy directa con la justicia.

En la justicia, ¿hay algo que deba departamentalizarse?

Me llevas a un escenario complejo. Te comentaba hace un momento que las normas que regulan la relación entre la administración y el administrado no han tenido un desarrollo acorde a las necesidades. Estos procesos de autonomía van a encontrar a la justicia como herramienta para poderse desarrollar con particularidades locales y con mecanismos locales. Van a ser los órganos de administración de justicia ordinaria los que tengan el reto mayor.

¿O sea que habrá mayor desconcentración administrativa?

No. No estamos hablando de recursos. El Poder Judicial maneja el tema de la justicia administrativa que tiene relación con el ciudadano, con el municipio, con la prefectura. En este momento, esa relación es compleja y tiene fuertes elementos de centralismo.

¿A qué llamas justicia administrativa?

Al derecho que tiene el ciudadano de acudir, de pedir y de obtener respuesta de la administración en cualquier ámbito administrativo.

O sea que esta Ley de Procedimientos Administrativos va a tener un flujo departamental indudable.

Sí. Las prefecturas, hasta antes de las elecciones de los prefectos, eran sólo designaciones del Presidente. En adelante, con un eventual régimen autonómico, tendrán un rol distinto. Los prefectos serán una autoridad política importante con atribuciones distintas y mi relación de administrado se intensifica diez veces más con ella. Por ello, esta ley fortalece la posición del ciudadano ante la administración, y con un régimen de autonomías se perfecciona el trato que se recibe de la administración porque las respuestas no tienen que venir ya del ministro, del viceministro o del director x, sino del gobierno departamental.

Entremos a temas específicos. ¿Cómo planteas, como ciudadano, una demanda ante el Tribunal Constitucional?, ¿la mandas a Sucre?

Con la Ley de Procedimientos Administrativos se fortalece la posición del ciudadano ante la administración y con un régimen de autonomías se perfecciona el trato que se recibe de la administración, porque las respuestas ya no tienen que venir del ministro, del viceministro o del director x, sino del gobierno departamental.

Para los casos de inconstitucionalidad, hay que diferenciar dos ámbitos: uno es el del recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad, que lo presentan ciertas autoridades (el Presidente, senadores, diputados, etc.); esto se hace directamente ante el propio Tribunal Constitucional. El otro es el recurso indirecto o incidental, en que el juez o la autoridad administrativa remite al Tribunal el incidente provocado por el propio juez o por el ciudadano en la tramitación de un proceso. El primer control es el que le corresponde al Tribunal Constitucional. En este sentido, un estatuto autonómico, por ejemplo, va a tener que estar sujeto al control constitucional por una u otra vía. Pero hay que tener presente que otro es el control de legalidad, pues ahí es la justicia ordinaria la que velará por que las normas que estén debajo de ese estatuto autonómico no lo vulneren ni vulneren leyes nacionales. Entonces ahí es donde tú vas a generar, a nivel distrital, una dinámica propia para ese control de legalidad. Las cortes superiores de distrito van a ver intensificado su trabajo.

Entonces habrá un Tribunal Constitucional o un Consejo de la Judicatura en Cochabamba, La Paz, etc.

Sí. Pero hay que ver los niveles de autonomía, conforme al diseño que le dé un mayor o menor margen para el desarrollo normativo. Puedes estar muy cerca al federalismo, pero en una estructura federal vas a tener órganos diferentes. En cambio, en un régimen de autonomía, hay un Tribunal Constitucional y un Consejo de la Judicatura.

En una estructura más descentralizada, ¿puede existir la posibilidad de órganos más autónomos?

Sí, especialmente en lo administrativo económico.

¿Es decir, Santa Cruz con su propio Poder Judicial?

No. Tienes un Poder Judicial unitario con niveles de desarrollo diversos en los órganos departamentales autonómicos vinculados a la administración de recursos y de personal, pero no de administración de justicia en sí misma, eso es diferente.

¿Qué va a implicar la Asamblea Constituyente en términos de mejorar la justicia o el armazón institucional?

El primer desafío es entender que es parte de un Estado el tener un poder de justicia central: un órgano de control constitucional y una Corte Suprema de Justicia. Es muy probable que una reforma constitucional en puertas revise muchas de las funciones de los órganos. Tal vez que deba desaparecer el Tribunal Constitucional. Tal vez, en el tema del Defensor del Pueblo, hay quienes postulan que debería desaparecer. Pero otros temas son estructurales para la vida del Estado, como las comentadas, incluso cuando se hagan reformas profundas.

En un régimen autonómico, tienes un Poder Judicial unitario con niveles de desarrollo diversos en los órganos departamentales autonómicos vinculados a la administración de recursos y de personal, pero no de administración de justicia en sí misma.

En tu opinión, ¿qué reformas debería hacer la Constituyente?

Yo creo que deberíamos fortalecer la independencia del Poder Judicial, mejorar el sistema de designación de las máximas autoridades, fortalecer los mecanismos de resolución alternos de justicia (mediación, conciliación, etc.) y generar mecanismos de resolución rápida para conflictos de menor cuantía.

Eso ya está en la actual Constitución.

No propiamente. El Poder Judicial requiere de un espacio propio. Lo que tienes en la Constitución es el diseño de un tercer poder, pero lo tienes desintegrado. Tienes un Ministerio Público que no articula, un Tribunal Agrario donde no corresponde, es decir, aún es insuficiente pese a los avances del 94.

Entonces, ¿qué reformas harías en la Constitución?

Tienes que asegurar la independencia de este poder.

¿Qué es lo que le da independencia a un órgano?

El mecanismo de designación. Asegurar periodos de funciones y mecanismos de funcionamiento diferenciados, mejorando el sistema y transparentando el mecanismo de las máximas instancias del Poder Judicial, estableciendo períodos adecuados y garantías para que no se lo afecte atacando su independencia económica.

¿Pero cómo las designas si para ello se requiere dos tercios?

Dos tercios es una base significativa, pero aún no termina de ser necesaria. Necesitas niveles de legitimidad por medio de mecanismos de participación ciudadana.

Es decir, que la gente elija a su Tribunal Constitucional.

No, que la gente participe en el mecanismo de designación.

¿Cómo?

Te pongo dos ejemplos. El modelo americano: un ministro de la Corte Suprema debe ir a participar y defenderse en los foros. Otra alternativa es que los funcionarios de carrera puedan aspirar a la Corte Suprema de Justicia. Que los órganos que tienes, como el Consejo de la Judicatura, reúnan representantes de los propios jueces, representantes de la sociedad civil, representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo, todos involucrados en el tema de justicia para rediseñar políticas. Ahora, en el Tribunal Constitucional

tienes muchas atribuciones para pocas personas. Por ejemplo, el Recurso Directo de Nulidad debería estar en manos de la Corte Suprema. Creo que necesitamos un Tribunal Constitucional fuerte. Creo que necesitamos un Tribunal Constitucional fuera del Poder Judicial. Y, al mismo tiempo, mecanismos de suplencia. Las designaciones están tardando y las tentaciones para meter interinatos son muy grandes. Ahora, otros temas importantes son, por ejemplo, los derechos de los involucrados. No puede el Ministerio Público atacar directamente al acusado, porque la persona detenta derechos. Hay que fijar nuevamente los principios del sistema de justicia en Bolivia. La celeridad, y la gratuidad están bien, pero hay que revisarlos. La seguridad es otro tema. Y otro es la Justicia Comunitaria, pues tienes más de 38 pueblos originarios con diversos sistemas de justicia; ¿cómo vas a articular esto? Actualmente lo tenemos como un método alternativo a la solución de conflictos, pero ¿debemos mantenerlo alternativo? Creo que debemos reconocerlo como un mecanismo de justicia tal cual para la resolución de justicia, pero no alternativo, porque ello implica tener que escoger entre uno u otro.

Entonces, ¿cómo?

Como un reconocimiento originario. Además, tú vas a tener un solo Tribunal Constitucional que va a ejercer poder sobre estos pueblos originarios.

¿La justicia es hoy menos corrupta?

Sí, pero ésta es una valoración subjetiva porque no tenemos parámetros de comparación en base a información científica.

La gente cada vez confía menos en la justicia.

La confianza en los órganos tiene un nivel promedio. En el caso del Tribunal Constitucional, éste se ha ganado mucha legitimidad, como se aprecia en los estudios presentados en los últimos cinco años por el profesor Seligson. Pero en la administración de justicia los índices son realmente muy bajos. Porque en Bolivia tienes dos niveles distintos: uno es el nivel de percepción de la justicia y el otro es el nivel de percepción de la institución, y cuando hablamos de corrupción hay que diferenciar esos ámbitos. Por ejemplo, la policía tiene un nivel bajo de legitimidad y el Defensor del Pueblo está en un nivel alto.

Pero, en todo caso, hace falta una fusión de los datos. Yo creo que hay mejoras en el Consejo, en el Tribunal, pero eso la gente no lo sabe.

Hemos vivido un periodo de conflictos políticos y económicos que han desplazado el tema de la justicia. Ahora sabemos qué es lo que funciona y lo que no funciona en el sistema de justicia.

La gente puede participar en los mecanismos de designación. En el modelo americano, un ministro de Corte Suprema debe participar y defenderse en los foros. Otra solución es que los órganos con que contamos, como el Consejo de la Judicatura, reúnan representantes de los propios jueces, de la sociedad civil, del Poder Ejecutivo y Legislativo, entre quienes estén involucrados con el tema de la justicia, para rediseñar políticas.

El Código de Comercio no es un código malo, pero está desfasado para esta coyuntura; y se necesita mejorar el marco normativo para aquel que quiera dedicarse a actividades comerciales. También es necesario asegurar una salida ordenada y racional del mercado.

En el documento “Justicia para todos” de la Corte Suprema de Justicia se sostiene que en 1995 el número promedio de causas por cada 100 habitantes era de 1,79; en 2001 fue de 2,45, con un crecimiento de 5,4 por ciento anual —comparativamente, este nivel es similar al de Ecuador y Venezuela y bajo respecto al Chile, Colombia y el Perú— pero ello no lo ve el ciudadano que, de manera saludable, quiere cada vez mejor atención. En el mismo documento se sostiene que entre 1995 y el año 2001, los delitos más repetidos y conocidos por la administración de justicia fueron los que atentaban contra la propiedad (63 por ciento del total de delitos comunes). Había una gran diferencia entre éstos y los delitos contra la vida y la integridad corporal (7 por ciento), contra el honor (6 por ciento), la libertad (6 por ciento), las costumbres (6 por ciento), la familia (5 por ciento), la fe pública (3 por ciento), la seguridad común (2 por ciento) y otros (2 por ciento). Es decir, no somos un país altamente violento, contrariamente a la percepción ciudadana. Ello, insisto, es natural y hay que respetarlo y trabajar porque no exista una sensación de inseguridad.

Para ponerlo más claro: hoy la gente no tiene en mente que había tiempos en los que no había penicilina y que por falta de este medicamento mucha gente moría. Hoy tenemos este medicamento y la gente reclama, con justo derecho, otros avances y mejoras. Lo mismo sucede en el tema de la justicia, las demandas ciudadanas son siempre bien venidas, pero a veces hay que recordar y tomar como parámetro lo pasado para poder comprender los avances y logros que se van obteniendo.

¿Habría que establecer un plan?

Ya lo tenemos como país.

¿Qué nuevas normas promulgarías?

La implementación de una jurisdicción contencioso-administrativa. Además, que el ciudadano pueda reclamar ante la administración y que pueda reclamar ante un tercero, que es el juez.

Eso ya existe.

No. Tienes la primera parte con la Ley de Procedimiento Administrativo, que te dice: reclame a un nivel superior, pero sigue siendo la administración. Lo que falta es que tú vayas ante un tercero, que no pertenezca a la institución a la que estás demandando, y acudas a un juez contencioso administrativo independiente de esa institución. El otro ámbito importante son los juicios orales en materia civil, que te permitan encontrar que tus derechos tienen y pueden ser protegidos en forma segura y rápida. No puedes esperar que un proceso civil tarde cuatro años o más. Después del tema civil, necesitamos un nuevo Código Penal. Tienes figuras delictivas con penas muy altas, que debieran ser más bajas, y penas muy bajas para

delitos que merecen penas más altas. El otro ámbito que es necesario desarrollar es el Código de Comercio, que data de la década de los setenta. No es un código malo, pero está desfasado para esta coyuntura y necesitas modificarlo para dar un mejor clima de negocios, y ese es otro tema de ausencia de justicia.

Damos un ejemplo de por qué no es malo el Código de Comercio.

Tiene previstas figuras comerciales que no son malas y responde, en buena medida, a las necesidades de la población. Pero, por ejemplo, tiene grandes problemas con el tema de quiebras; te expones a un juicio moroso. Además, una quiebra, como proceso judicial, te demora más de 15 años. Dentro de ese mismo ámbito, necesitas asegurar la competencia, tienes la necesidad de asegurar al consumidor, etc. Es decir, se requiere mejorar el marco normativo para aquel que quiere dedicarse a actividades comerciales, así como hay la necesidad de asegurar una salida ordenada y racional del mercado.

Un resumen. Los del gobierno dicen que las reformas son una mera mentira. Han dado muchas pegas a consultores extranjeros. Han permitido que la cooperación internacional tenga influencia sobre nuestras leyes. Pero, al final, el pobre sigue entrando a la cárcel y la justicia es sólo para los ricos. ¿Todo eso es cierto?

No. Algo que debemos dejar atrás es aquella lógica de que todo lo que hicieron quienes me antecedieron estuvo mal y únicamente lo que yo hago y haré es bueno. También hay que superar consignas y discursos, porque en la lógica del razonamiento del Gobierno que me transmites, resultaría que se tendrá justicia cuando los ricos entren a la cárcel y los pobres queden en libertad.

En materia penal, por ejemplo, es incorrecto tomar como parámetro la pobreza o la riqueza para valorar los progresos en el ámbito del sistema de justicia en Bolivia. Lo correcto es hacerlo desde el concepto de República y del de la democracia, donde la libertad y la dignidad del ser humano tienen un rol trascendente, al punto de exigir al Estado que evite que un inocente no sea injustamente condenado y que se sancione al culpable en el marco de lo que está constitucional y legalmente establecido.

Ejemplos de cómo han cambiado las cosas los encuentras a cada momento y en ámbitos altamente sensibles. Pero para percibirlos hay que hacer una comparación con lo pasado: 1) antes, una persona podía estar detenida sin sentencia por más tiempo del previsto para la pena máxima; hoy, las personas no pueden estar detenidas por más de 18 meses; 2) antes los juicios penales duraban siete años como promedio, hoy duran meses; 3) antes era imposible que un juez que había detenido injustamente a un campesino sea condenado, hoy ese tipo de hechos se ha producido dado en el marco de la ley; 4) antes era imposible que un albañil recupere sus

No podemos pensar que se tendrá justicia cuando los ricos entren a la cárcel y los pobres queden en libertad. En materia penal, por ejemplo, es incorrecto tomar como parámetro la pobreza o la riqueza para valorar los progresos de la justicia en Bolivia. Lo correcto es hacerlo desde el concepto de República y del de la democracia, donde la libertad y la dignidad del ser humano juegan un rol trascendente.

herramientas cuando se las quitaban injustamente por un tema de deudas o por disposiciones injustas de los municipios y hoy, gracias al Tribunal Constitucional, ello ha sucedido; 5) antes, una mujer embarazada que era despedida sin mayor justificación demoraba años en poder volver a su trabajo, hoy ese tipo de injusticias se corrigen con mayor celeridad; etc.

Es decir, hay muchos casos de carne y hueso, de la vida real que te muestran cómo las injusticias en diversos ámbitos van quedando superadas. También puedes encontrar datos estadísticos, pero los ejemplos que acabo de señalar son algunos de los que se me vienen a la mente.

Hoy tienes la posibilidad de que quien es pobre no vaya detenido porque es pobre, {porque esa pobreza se convierte en un elemento que también te ayuda a valorar la libertad.}

Pero pese a haber mejorado, hay mucho por hacer, eso es evidente.

Los derechos humanos en Bolivia

Una conversación con Sacha Llorenti*

Comienzo preguntándole en qué medida resulta útil reflexionar sobre los derechos humanos en el marco de la democracia.

Bueno, son dos conceptos indivisibles, no se puede entender la democracia allá donde se violen los derechos humanos, como tampoco se puede entender un sistema de derechos humanos que no sea construido en una democracia. Estos conceptos tienen que ir de la mano con el desarrollo; sólo así es posible la construcción de una sociedad más justa y más solidaria.

Los derechos humanos, entendidos en la perspectiva democrática, no deben ser analizados o aprehendidos simplemente en términos de respeto a ciertas libertades. De lo que se trata es de entenderlos en una perspectiva integral que incluya las nociones de desarrollo, democracia y el cuidado de la dignidad humana. Además, lo que hacen los derechos humanos es justamente poner límites, internacionalmente reconocidos, al ejercicio del poder público.

Me parece crucial analizar el texto que ha publicado el PNUD —el informe sobre la democracia en América Latina— en el que se conceptualiza la

No se puede entender una democracia allá donde se violen los derechos humanos, y el ejercicio de los derechos humanos sólo se puede garantizar a través de una democracia.

* Sacha Sergio Llorenti Solíz es licenciado en Ciencias Jurídicas, tiene diplomados en Derechos Humanos y Resolución de Conflictos y también en Periodismo Literario. Fue miembro del Consejo Nacional pre- Autonomo y pre-Constituyente (2005-2006); presidente de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (2003-2005); decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas de la Universidad de Aquino Bolivia; (2005); director de la carrera de Derecho de la Universidad de Aquino Bolivia (2004-2005); profesor universitario de Pre Grado y Post Grado de la Universidad de Aquino Bolivia, Universidad Andina Simón Bolívar, Instituto de la Judicatura (2002-2005); cofundador de la Asociación Panamericana del Intercambio Cultural de Jóvenes (1998). Entre sus publicaciones destacan: *Saber para actuar, guía para la protección y promoción de los Derechos Humanos; La Impunidad: una política de Estado; Capasirca, Amaypamapa y Llallagua: la masacre de Navidad*. Ha sido distinguido con la condecoración Pedro Domingo Murillo, Escudo de Armas de la Honorable Alcaldía Municipal de La Paz; la Condecoración Junta Tuitiva en el Grado de Gran collar del Comité Cívico Pro Departamento de la Paz; la condecoración Escudo de Armas por Servicios Especiales de la Honorable Alcaldía de la Ciudad de El Alto; la condecoración Emblema de Oro de la Academia Nacional de Policías; Distinguished Visitor, 2005, University of Cincinnati, Collage of Law.

Los derechos humanos, en una perspectiva democrática, no deben ser entendidos simplemente en términos de respeto a ciertas libertades, sino en una perspectiva integral que incluya las nociones de desarrollo, democracia y el cuidado de la dignidad humana.

democracia no sólo en un sentido electoral sino en un sentido ampliado, tomando en cuenta elementos de ciudadanía social y civil. Creo que ese es un mérito extraordinario pues ofrece un concepto mucho más integral de la democracia. ¿Cómo entiendes tú esta noción nueva, por decirlo así, de democracia?

Ese es el contenido verdadero de la democracia contemplado ya desde 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Si uno hace una lectura de los 30 artículos de este documento, ve que la democracia va mucho más allá del simple ejercicio del sufragio. La democracia queda ampliada a mecanismos de participación directa de los individuos en asuntos públicos, pero, además, el poder público tiene que redundar en mejores condiciones de vida, en una vida con dignidad para los ciudadanos.

Yo creo que Bolivia, en estos últimos años, está aprendiendo la lección de que la democracia no puede circunscribirse solamente al respeto del formalismo constitucional de elegir a nuestros representantes. La democracia no puede limitarse al ejercicio del voto cada cinco años y dejar que cinco o seis iluminados decidan por ocho o nueve millones de personas durante el tiempo por el que sean electos. La democracia tiene que ser dinámica pero integral.

En ese contexto, no se puede compartimentar los derechos humanos en distintas áreas como se hizo en 1966, cuando Naciones Unidas proclamó dos pactos internacionales, uno de derechos civiles y políticos, y otro de derechos económicos, sociales y culturales, rompiendo el principio de indivisibilidad de los derechos humanos. Esa lógica se está dejando atrás porque es imposible entender, por ejemplo, el respeto del derecho a la vida si no va acompañado con la satisfacción del derecho a la vivienda, a la seguridad social, a la alimentación, a la educación y, obviamente, a los derechos políticos. Profundizando el debate, creo que estamos ante desafíos que cuestionan los preceptos de la propia Declaración Universal, que nos habla de ciertos requisitos de existencia de la democracia, de una democracia liberal, pero la realidad boliviana nos obliga a repensar este precepto y reconocer otras formas de democracia que van más allá del voto secreto y universal y que tienen que ver con formas, no digamos premodernas, sino distintas del ejercicio de la democracia.

También me parece interesante mencionarte el informe de Freedom House. Ellos califican la situación de los derechos humanos en una escala del 1 al 5 (5 para países totalmente autoritarios, y 1 para países como los escandinavos, donde el respeto a los derechos humanos es ejemplar. Lo que hemos visto es que en épocas dictatoriales la calificación de América Latina en derechos humanos era de 3, y en épocas de democracia la calificación es de 2,7, o sea que, básicamente, la situación de los derechos humanos no ha mejorado. ¿Qué implica esto?

Implica, sobre todo, dos cosas. Primero, que la democracia había incumplido las promesas planteadas una vez recuperado este proceso. Yo

La democracia queda ampliada a mecanismos de participación directa de los individuos en asuntos públicos, pero además el poder público tiene que traducirse en mejores condiciones de vida y en una vida con dignidad para los ciudadanos.

recuerdo de manera muy viva los miles de personas que esperaban la llegada de Hernán Siles Zuazo, quien vuelve al país cargado de promesas: resolver los problemas económicos y sociales, luchar contra la impunidad y, sobre todo, construir una sociedad democrática. Al cabo de más de 20 años de este proceso democrático, el ciudadano común ve que no sólo no se han satisfecho los problemas económicos básicos y fundamentales, sino que ha persistido una lógica autoritaria, de ejercicio de la violencia, de criminalización de la protesta social, de negación del *otro*, de evitar que el diálogo democrático sea el que resuelva los problemas, de la imposición de la agenda pública no sólo por actores hegemónicos internos, sino también externos. Antes del año 2000 y, en particular, antes de la denominada Guerra del Agua, había tres actores que tomaban las decisiones o determinaban la agenda pública en Bolivia. Me refiero a la clase política gobernante, la embajada de los EE UU y los organismos financieros internacionales, como el FMI o el BID. Ellos son los que habían marcado la lógica de la política pública boliviana. Y obviamente la cultura antidemocrática de las dictaduras pervivió durante estas dos décadas de democracia sin resolver los problemas fundamentales. Por esa razón se genera un movimiento social que va exigiendo derechos a la clase política hasta llegar al proceso de transición que se viene viviendo desde 2003 hasta la fecha.

Me parece que hay una profunda ideologización en lo que nos dices. Yo quisiera entender dónde está el nexo causal entre la presencia del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, del BID y la violación de los derechos humanos.

No hay ideologización sino simplemente hechos concretos de causa y efecto. Los estudiosos de los derechos humanos en el mundo han identificado tres grandes amenazas al ejercicio de los derechos humanos. La primera es la globalización neoliberal. El apellido 'neoliberal' es clave porque existen muchos tipos de globalización y han existido otros en los últimos siglos. En segundo lugar, la guerra contra las drogas y, por último, el terrorismo y la guerra contra el terrorismo tal y como está planteada por los EE UU.

Hablando de la globalización neoliberal, Bolivia ha aplicado las medidas de ajuste estructural de manera "ejemplar" a partir del año 1985. Bolivia ha sido uno de los mejores alumnos del BM y del FMI y ha estado en el escaparate de estas entidades financieras. Mucha gente ha venido al país a aprender sobre estos ajustes estructurales en Bolivia. Un informe del relator especializado de Naciones Unidas concluye diciendo que las reformas de ajuste estructural en los países donde se han aplicado violan todos los derechos económicos y sociales por el hecho de exigir que se reduzca la inversión pública. Estas reducciones tienen un efecto negativo directo en la educación, en la salud, en la generación de empleos y demás ámbitos que, al ser negados, dificultan una vida digna para la población.

La democracia no puede limitarse al ejercicio del voto cada cinco años y dejar que cinco o seis iluminados decidan por ocho o nueve millones de personas durante el tiempo por el que hayan sido electos. La democracia tiene que ser dinámica pero integral.

Antes del año 2000, en particular antes de la Guerra del Agua, había tres actores que tomaban las decisiones de la agenda pública en Bolivia: la clase política gobernante, la embajada de los EE UU y los organismos financieros internacionales como el FMI o el BID.

La cultura antidemocrática de las dictaduras pervivió durante dos décadas de democracia. Por esa razón se va generando un movimiento social que exige progresivamente sus derechos a la clase política hasta llegar al proceso de transición que estamos viviendo desde el 2003 hasta la fecha.

Se han identificado tres grandes amenazas al ejercicio de los derechos humanos: la globalización neoliberal, la guerra contra las drogas y, por último, el terrorismo y la guerra contra el terrorismo.

El otro tema importante es, para entrar de una manera más gráfica a lo que ha vivido el país, el denominado Febrero Negro del 2003. La violencia desatada con el enfrentamiento entre las dos únicas instituciones armadas del país, en pleno centro del poder político, tiene una de sus causas en una decisión “externa”: el FMI exigió al Gobierno boliviano la aplicación de un impuesto al salario, medida que desató una reacción natural no sólo de los sectores más empobrecidos, sino también de la clase media. Todo acabó con una intervención violenta de parte del Estado, que se saldó con muertos y heridos. En un interesante trabajo del Centro para la Democracia sobre la relación entre el FMI y los muertos en febrero se dice que desde la ventana de las oficinas del FMI se ve el techo donde la enfermera Ana Colque recibió el disparo que acabó con su vida. Este caso es ejemplificador de lo que mencionamos, de la relación entre las decisiones de las instituciones financieras internacionales, los gobiernos nacionales y la violación de los derechos humanos.

Entonces, ¿qué ganancia tuvimos con los derechos humanos en el periodo democrático?, ¿qué de bueno hay?

Mucho. Yo creo que es irresponsable decir que no se ha avanzado. En mi opinión, los indicadores de Freedom House no son tan precisos. Creo que ha habido avances que vale la pena subrayar. El hecho de garantizar fundamentalmente el ejercicio de los derechos civiles y políticos, la libertad de prensa y la posibilidad —con todas las limitaciones— de recurrir a instancias judiciales para resolver algunos asuntos vinculados a los derechos humanos, son elementos cruciales. Un ejemplo: el año 2000, precisamente en la Guerra del Agua, Hugo Banzer declara estado de sitio y ordena el confinamiento de algunos dirigentes sociales detenidos. Pero se interpone un recurso de *hábeas corpus* que logra la liberación de esas personas. Eso hubiera sido impensable en una dictadura. Pero en un proceso democrático fue posible. Asimismo, algunas instituciones que están apoyando el progreso de la democracia, como la Defensoría del Pueblo o el Tribunal Constitucional, han sido creadas por la reforma constitucional de 1994 pero puestas en vigencia durante el Gobierno constitucional de Banzer. Hay muchos avances y creo que el no reconocerlo no solamente es injusto sino que sería pecar de deshonestidad intelectual. Sin embargo, tenemos aún un enorme déficit. La democracia no ha aportado prácticamente nada, por ejemplo, en la lucha contra la impunidad, a la descolonización del Estado, al reconocimiento y vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, y menos aún a la necesaria subordinación militar al poder civil.

También es importante decirte que si bien en la última década Freedom House nos ha calificado como una democracia plena, en su informe de 2003 ya nos califica como una democracia parcial o una semidemocracia. ¿Por qué hemos retrocedido?, ¿qué se puede decir de esto?

Un informe del relator especializado de Naciones Unidas concluye que las reformas de ajuste estructural violaban todos los derechos económicos y sociales, por exigir una reducción en la inversión pública que ha afectando directamente a la educación, la salud y niega una vida digna para la población.

Dos cosas. Primero, creo que uno de los factores de la continuidad de ciertas lógicas de las dictaduras es que más o menos la misma gente ha estado en el ejercicio del poder durante los años ochenta y parte de los noventa. Viendo la conformación del Gobierno de Víctor Paz del 85 al 89, podemos decir que se trata de los mismos actores de la dictadura del 71 al 78. Entonces, no se puede analizar el proceso solamente en términos de una transición histórica de un régimen político a otro, pues lo que sí ha habido es una notable continuidad en los operadores y en los administradores que ejecutaban las decisiones en el sector público.

Segundo, creo que Bolivia vive una profunda crisis. Creo que esta crisis ha empezado a solucionarse con la victoria del MAS, pero la crisis institucional, la crisis económica y la crisis social del país persisten. Y sobre todo la crisis institucional es la que merece mayor atención. Mientras no exista confianza del ciudadano en sus instituciones, es difícil pensar que nuestra democracia está funcionando bien. A partir del 2003 hemos entrado en un proceso muy profundo de crisis. Más bien se ha podido, con cierto maquillaje y a veces de manera muy forzada, respetar las normas constitucionales. Pero creo que, de todos modos, esta baja puntuación tiene que ver con la ausencia de instituciones confiables que hagan respetar los principios elementales del Estado de derecho.

Y tú dices que eso está fallando.

Eso está fallando. Mientras no existan instituciones fuertes, sólidas e independientes donde funcione la meritocracia y se luche contra la corrupción, esta crisis va a pervivir. Y, lo que es peor, ante la ausencia de un Estado que resuelva los problemas de los ciudadanos, se fortalece un sentido y hasta un instinto de corporativización de los intereses. Entonces, esas corporaciones se van aliando y suplantando al Estado. Eso es lo que hemos vivido en los últimos años. Un elemento clave es, por ejemplo, que entre el año 2000 y el 2004 la Asamblea de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo y la Iglesia católica han funcionado como entidades facilitadoras para evitar escenarios de violencia. Este hecho delata con absoluta claridad una debilidad del Estado, pues a ninguna de estas instituciones le correspondía intervenir en esos escenarios y lo han hecho justamente porque el Estado ya no tenía los mecanismos para resolver dichos problemas. Por eso creo que el desafío para los próximos 20 años es fortalecer el Estado de derecho sobre la base de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y los de los pueblos.

Y en este sentido, ¿en qué momentos clave han intervenido ustedes?

En varios. Uno fue durante los sucesos de septiembre del 2000, en el conflicto en el altiplano, durante las negociaciones lideradas por Felipe Quispe. Otro fue durante los sucesos de febrero del 2003. Hubo un intento de pacificación que al final fue infructuoso. Más tarde, en octubre del

Nuestras ganancias en derechos humanos en democracia fueron garantizar fundamentalmente el ejercicio de los derechos civiles y políticos, la libertad de prensa y la posibilidad, con todas las limitaciones, de recurrir a instancias judiciales para resolver algunos temas vinculados a los derechos humanos.

La democracia no ha aportado prácticamente nada, por ejemplo, en la lucha contra la impunidad, el reconocimiento y vigencia de los derechos de los pueblos Indígenas, y menos aún, a la necesaria subordinación militar a favor del poder civil.

Existen instituciones que apoyan al progreso de la democracia, como la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Constitucional, creados por la reforma constitucional de 1994 pero puestos en vigencia durante el gobierno constitucional de Banzer.

mismo año, la Asamblea empezó tratando de establecer vínculos de diálogo, pero al ver una ausencia de voluntad de diálogo de parte de Sánchez de Lozada, entonces la estrategia cambió. Lo que ese Gobierno pretendía era imponer un “principio de autoridad”, y resolver los problemas haciendo uso de la fuerza. En ese caso, precisamente para no ser simples contadores de muertos, heridos o sólo acopiar ayuda humanitaria para las víctimas, pasamos a tomar parte en la pelea, exigiendo la renuncia de Sánchez de Lozada. Participamos en una huelga de hambre que se amplió por todo el país. Esos son, pues, algunos ejemplos.

Y ya en Bolivia, ¿puedes proporcionarnos datos que reflejen la situación de los derechos humanos?

Sí, de los derechos civiles que son fundamentalmente los que mejor se pueden cuantificar como el respeto al derecho a la vida o la integridad personal. Desde la recuperación de la democracia hemos registrado 350 personas muertas en conflictos sociales, más de 7.000 personas heridas y más de 12.000 personas detenidas indebidamente. Hicimos una comparación de esas cifras con el periodo dictatorial antes del año 82 y no notamos ninguna diferencia. Otro punto en común es la impunidad, y lo hemos dicho de muchas formas. No es una casualidad que de esos 350 muertos no exista un solo policía o un solo militar que esté en la cárcel por esos crímenes. En el tema de las dictaduras, la excepción que confirma la regla de impunidad es García Meza. Es un hito histórico contra la impunidad en Latinoamérica, pero es un hecho aislado. La impunidad, reitero, ha sido una de las grandes carencias de este proceso democrático. La impunidad ha sido una política de Estado.

Pero, ojo, es una impunidad selectiva porque obviamente tenemos a un montón de campesinos en la cárcel siendo los chivos expiatorios de los crímenes ejecutados...

Hay un caso que describe esto de una forma emblemática. Es el de la Masacre de Amayapampa y Capasirca en diciembre del año 1996. Cuando los trabajadores de estas dos minas, después de un largo proceso de demandas por las condiciones laborales en las que estaban —se les prohibió entre otras cosas acullicar coca en las minas—. Deciden llevar adelante una protesta legítima de carácter absolutamente laboral. Lo que los trabajadores hacen es tomar las minas y la respuesta del Gobierno de Sánchez de Lozada como represalia es enviar policías y militares a esta región. A causa de esta intervención mueren 10 personas, nueve civiles y un coronel de la policía. También tenemos más de 30 heridos, mueren dos niños, mueren campesinos, mineros y una enfermera de 49 años que muere desangrada. Tuve la oportunidad de participar en las negociaciones llevadas a cabo en el cuartel de Catavi.

Mientras no exista confianza del ciudadano en sus instituciones, es difícil pensar que nuestra democracia esté funcionando bien. A partir del 2003 hemos entrado en un proceso muy profundo de crisis, que va a persistir en tanto no existan instituciones fuertes, sólidas e independientes donde funcione la meritocracia y se luche contra la corrupción.

Posteriormente, se instalaron tres procesos para investigar la masacre. Uno, que es cuando Sánchez de Lozada convoca a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA para que investigue el hecho. La mencionada comisión negó que el gobierno tenga responsabilidad en las muertes. Este fue un informe verdaderamente vergonzoso y nosotros protestamos reiteradamente ante la Comisión. Está claro, si uno lee el informe y lee las conclusiones, que éstas no coinciden entre sí. La versión que nosotros hemos recibido es que la influencia de Sánchez de Lozada en la OEA hizo que se cambiaran las conclusiones del informe. Ese informe, de modo cínico, deslinda la responsabilidad del Estado.

En segundo lugar, se abre otro proceso de juicio de responsabilidades contra Sánchez de Lozada que fue iniciado por la APDHB junto a la Federación de Mineros; esta denuncia se archiva y no se abre más.

En tercer lugar, se abre otro proceso en la justicia ordinaria. El fiscal general era Óscar Crespo Soliz, quien había sido designado por Sánchez de Lozada el año 94. Ese proceso no llega a nada, pues aunque se identifica a cuatro militares que supuestamente participaron en los sucesos, se archiva el caso. Finalmente, se instala un cuarto proceso en contra de los dirigentes mineros de Capasirca y este proceso termina con una sentencia condenatoria de 15 años de cárcel en contra de los dirigentes mineros por los delitos de terrorismo y por alzamiento armado. Es así como funciona la justicia boliviana, y por ende, la impunidad.

Otro caso similar de impunidad es el de Robinson Iriarte, militar que durante la Guerra del Agua del año 2000 no duda en disparar contra personas desarmadas. Todos lo hemos visto en las pantallas de televisión.

Perdón, pero antes de que me cuentes eso, comentáme si los mineros juzgados entraron o no a la cárcel.

No entraron a la cárcel porque no pudieron ser hallados; están prófugos y tienen una sentencia condenatoria.

Obviamente ya Sánchez Berzaín “daba la cara” por Bolivia.

El Ministro de Gobierno era Franklin Anaya. Estuvo por unos meses porque Sánchez Berzaín renunció para habilitarse como candidato a las elecciones del 97, pero él obviamente manejaba todos los hilos de eso. Entonces ese es un caso en el que incluso intervienen instancias internacionales para garantizar este cerco de olvido.

Impresionante, y encima terminan culpando a los mineros. Pero cuéntame lo de Iriarte.

Hay casos como éste, cuando hablamos de impunidad, violencia estatal, criminalización de la protesta social y demás. Vemos conductas recurrentes en distintos países. Esta persona (Iriarte) fue filmada disparando

Desde la recuperación de la democracia hemos registrado 350 personas muertas en conflictos sociales, más de 7.000 personas heridas y más de 12.000 personas detenidas indebidamente. Comparando cifras con la etapa dictatorial, no existe diferencia.

En la Masacre de Amayapampa y Capasirca (1996), la Comisión de la OEA negó que el gobierno tuviera responsabilidad en las muertes. Este fue un informe verdaderamente vergonzoso y nosotros protestamos reiteradamente ante la Comisión.

Entre los casos de impunidad, se abrió un proceso de juicio de responsabilidades contra Sánchez de Lozada por Amayapampa y Capasirca, que fue iniciado por la APDHB junto a la Federación de Mineros. Esta denuncia se archivó.

Otro caso similar de impunidad es el de Robinson Iriarte, militar que durante la Guerra del Agua el año 2000 no dudó en disparar contra las personas desarmadas. Nosotros tratamos de presentar una demanda en la justicia ordinaria, pero el caso se remitió a la justicia militar, violando el art. 34 de la CPE, que dice que los que vulneren derechos y garantías quedan sujetos a la jurisdicción ordinaria. No sólo fue absuelto, sino que poco tiempo después fue ascendido de grado.

contra de la multitud. Nosotros tratamos de hacer una demanda en la justicia ordinaria. Después de muchos trámites, el caso fue remitido a la justicia militar, violando así un principio constitucional que está reconocido por el artículo 34 de la Constitución que dice que los que vulneren derechos y garantías quedan sujetos a la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, Iriarte pasó a la justicia militar, y ahí no sólo fue absuelto, sino que poco tiempo después fue ascendido al grado de mayor. Pero así como éste, hay muchos otros casos. En la lucha contra la impunidad se han identificado ciertas conductas que son recurrentes. Por eso decía que no se trata de un instinto patológico a la violencia de algún capitán, coronel o general, sino que es parte de un proyecto de resolución de conflictos, de un proyecto de preservación de ciertos intereses, que va más allá de cualquier consideración legal o institucional. En el análisis que hice, descubrí que en tres casos, por lo menos, existen asesinatos selectivos. Y los tres casos son idénticos: el caso de Casimiro Huanca durante el Gobierno de Jorge Quiroga, el caso de Galo Luna en la masacre de Amayapampa y Capasirca durante el Gobierno de Sánchez de Lozada, y el caso del profesor Callizaya en el Gobierno de Banzer. Los tres estaban en las movilizaciones, los tres fueron designados como interlocutores frente a las fuerzas militares y policiales. El caso de Galo Luna, que era dirigente de la Federación de Mineros y docente universitario de la universidad Siglo XX, ejemplifica una posible pauta de comportamiento. Él fue delegado en el caso de Amayapampa y Capasirca porque era una de las personas que mejor hablaba, para que vaya a hablar con los militares y evitar que haya violencia. Fueron donde estaban los militares, y llegaron a una especie de acuerdo que no duró mucho. Los militares rompieron el acuerdo y empezaron a matar. Uno de los muertos es Galo Luna. No es una casualidad, pasa lo mismo con un profesor que se llamaba Rogelio Callizaya en Lahuachaca el año 2001, que también era uno de los elegidos para conversar con la Policía Nacional y el Ejército. El profesor precisamente va a hablar con ellos, pero también es uno de los que muere.

En diciembre del año 2001, Casimiro Huanca, secretario ejecutivo de Federación de Cocaleros de Chimoré, vivió algo similar. Inició una protesta en contra de las políticas de desarrollo alternativo poniendo frente al cuartel de Chimoré los productos que se habían podrido por falta de caminos y mercado. Los militares entraron, lo buscaron y lo mataron. Esos tres casos no son aislados, no son parte de una bala perdida o de un militar abusivo, son parte de una lógica coherente.

¿Cuál es la lógica?

Es principalmente la lógica de resolver los conflictos sociales a través de la violencia. Se trata también de una táctica militar para, al acabar con el líder, desmoralizar a los adversarios o, como ellos los ven, los enemigos. Lo mismo pasa con la enfermera Ana Colque o con la doctora Carla Espinoza en febrero. Tengamos en cuenta que disparar contra una persona que está

portando una bandera de la cruz roja, si no es para desmoralizar a la gente que estaba movilizada, es simplemente, atendiendo a los preceptos de la doctrina de seguridad nacional, para eliminar al adversario, al “enemigo interno”.

Pero en este caso, ¿por qué Espinoza?

A ver... esto yo lo he aprendido leyendo experiencias del Perú y experiencias de Guatemala y El Salvador sobre todo. ¿Por qué disparar contra una enfermera? Porque la gente que está ahí confía en esas personas y sabe que esas personas están ahí para ayudarlos, para protegerlos, y si tú matas a una enfermera o hieres a una doctora, estás acabando con esa confianza.

Pero en los casos que me mencionas, lo de Chimoré, lo de Lahuachaca, ¿realmente desmoralizaron a la gente?

Te voy a dar un par de ejemplos para constatar que la violación de los derechos humanos no es una casualidad, y reitero, no es parte de una conducta patológica, sino de una lógica lúcida. La muerte de Mauricio Lefebre, un sociólogo canadiense que en 1971 muere en la misma forma que Ana Colque. Fue a rescatar a un herido en la calle Federico Zuazo portando una bandera de la Cruz Roja y le dispararon. Y a la gente que se acercaba a rescatarlo también le dispararon.

Debemos entender que la lógica militar se maneja a través de símbolos. Por ejemplo, en la época de la Colonia agarraban a algún opositor y le cortaban las extremidades para exhibirlas públicamente. Fue lo mismo que hizo Fujimori cuando pasó caminado sobre el cadáver de Néstor Cerpa Cartolini en la embajada del Japn en Lima. Todos lo vimos en las pantallas de la televisión. Ese es el mensaje. Conviene recordar que durante la dictadura de Fujimori hubo una visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Perú. Durante esta visita se produjo la Masacre de Barrio Santo. Considero que no es una casualidad. Lo que pretendían era dar un mensaje a la Comisión; un mensaje militar de “no importa quiénes sean ustedes, nosotros tenemos la capacidad de decidir a nuestra manera”.

Pero ¿dónde queda la justicia?

En esto puedo hablar no sólo como miembro de la Asamblea de Derechos Humanos, sino también como abogado. No sólo se puede percibir la criminalización de la protesta social, sino que también podemos hablar de la criminalización de la pobreza, porque si bien podemos decir que existe un principio de gratuidad en la justicia, se trata simplemente de una buena intención pues en realidad nuestras cárceles están llenas de pobres. Si uno ve, por ejemplo, las personas que están recluidas, vinculadas a la Ley 1.008, la mayoría son los denominados “mulas” (que transportan la

Hay una la lógica de resolver los conflictos sociales a través de la violencia. Se trata también de una táctica militar para, al acabar con el líder, desmoralizar a los adversarios o, como ellos los ven, con los enemigos.

No se puede percibir sólo la criminalización de la protesta social; también podemos hablar de la criminalización de la pobreza.

droga), los pisacoca o aquellos eslabones más débiles en la producción de cocaína.

Que no por ello son inocentes.

No, pero la responsabilidad es distinta. En todo caso, la criminalización de la pobreza se produce no sólo porque el sistema judicial es caro, sino también porque lamentablemente la corrupción ha carcomido tanto todas las estructuras del Poder Judicial, que nos queda un largo camino para poder recobrar la confianza del individuo en sus instituciones. No sólo sabemos, y esto es de conocimiento de todos, que muchos casos se transan en las oficinas de la PTJ para garantizar la libertad de una persona. Esta lógica de corrupción atraviesa todo el poder judicial. Y, sin ánimo de generalizar, debemos decir que lamentablemente la gente no confía en la administración de la justicia.

¿O sea que tenemos jueces deficientes y corruptos?

Sí, para utilizar un término amable, podemos decir que son deficientes no sólo en términos de su preparación, pues hay por ejemplo un notable desconocimiento respecto a la normativa internacional de los derechos humanos, sino también respecto a la práctica del derecho en sí misma. Mantienen esa lógica de criminalización de la pobreza. El caso Kukoc me parece emblemático para graficar este hecho. Yerko Kukoc, ex ministro de Gobierno, fue responsable de la apropiación indebida de recursos del Estado de cerca de 2 millones de bolivianos. Se tenían todas las pruebas para mandarlo a la cárcel, pero la fiscalía logra un acuerdo con Kukoc y éste finalmente recibe una pena mínima. En cambio, hay mucha gente que recibe penas desproporcionadamente grandes simplemente por no tener la posibilidad de “negociar” con la fiscalía. Lo hemos visto por ejemplo en un informativo que muestra cómo una persona estaba 45 días encadenada en una cárcel de Cochabamba por cuestiones de pensión familiar. La cosa se agrava pues la gente no cree en la policía. Se ha hablado de una refundación de la policía desde que yo tengo memoria. Siete u ocho gobiernos han dado propuestas e iniciativas pero nunca se ha llegado a una salida, ni siquiera se ha podido desvincular a la policía del servicio de identificación. Mientras tengamos una policía que replique las estructuras de las FF AA, no sólo en sus grados de jerarquía sino también en los símbolos, estaremos más próximos a consolidar la violencia antes que a entablar una política sólida de seguridad ciudadana ampliamente respetuosa de los derechos humanos. Este debe ser un debate de la Asamblea Constituyente.

Aunque podemos decir que existe un principio de gratuidad en la justicia, se trata simplemente de una buena intención, pues en realidad nuestras cárceles están llenas de pobres.

Y en el caso de la tierra, ¿cómo andamos? Leyendo el Informe del Defensor del Pueblo de 2003, queda claro que éste es un ámbito de violación de los derechos humanos muy evidente, y en especial de violación de los derechos indígenas.

Yo creo que ese es uno de los grandes temas para el país en los próximos años. Si no se encuentra una forma eficaz de resolver los conflictos concernientes a una distribución más justa de la tierra, entonces esto va a generar una espiral de violencia. Y sin ánimo de ser alarmista, si comparamos lo que está pasando en el oriente del país con la experiencia mexicana en el tema de la tierra, vamos a encontrar cosas escandalosas. En primer lugar, el hecho de que el Estado no haya intervenido de la manera en que debería para detener este conflicto. Un ejemplo de esto es la masacre de Pananti, que ha sido una masacre anunciada, con una responsabilidad de primer grado para el Gobierno de Jorge Quiroga. Digo que ha sido una masacre anunciada porque todo el mundo había mencionado la posibilidad de enfrentamientos. Después de siete muertos, recién el Gobierno presta atención a este hecho, pero no solamente en Pananti, sino en San Julián, Monte Verde, Riberalta, Los Yuquises y en otros lugares, sobre todo en el norte del país, como en San Ignacio de Velasco o San Ignacio de Moxos.

Si bien la Ley INRA reconoce los derechos de pueblos indígenas, muchos de ellos todavía están en conflicto en el proceso de saneamiento. Pero no solamente los pueblos indígenas, sino los colonizadores y los campesinos. Son tres actores distintos con formas diferentes de aproximarse a esta problemática desde el punto de vista social. Aunque también están los empresarios, los agroindustriales y los latifundistas, que no siempre coinciden. En muchos de ellos prima una lógica de “engorde” de la tierra y, de ese modo, se utilizan grandes extensiones de tierra para garantizar créditos bancarios, por ejemplo. Ese “engorde” es el que promueve luego los conflictos. Ya el año 2003, la Fundación Tierra publicó un informe denunciando que existían 14 grupos paramilitares en Santa Cruz y en el Beni. Grupos que obviamente tienen financiamiento y están armados. Este es un tema clave que si no se resuelve nos puede llevar a una espiral de violencia de consecuencias imprevisibles. Fjate, por ejemplo, a tal punto han llegado los abusos que varios dirigentes han sido desplazados de sus lugares por las amenazas que pesaban sobre ellos. Así ha sucedido con varias organizaciones no gubernamentales que trabajan con indígenas, como el Centro de Promoción al Campesinado (CIPCA) o el CEJIS, han sufrido todo tipo de amenazas e incluso violencia contra su personal y sus oficinas.

Pero volviendo a los pobres, éstos se sienten frustrados con la justicia. Acuden a sus propias formas de hacer justicia, y esto implica todo un proceso de incremento de los linchamientos, ¿cómo entendemos esto?

Creo que primero hay que entender que no se puede confundir los linchamientos con la justicia comunitaria. Son dos cosas muy distintas. La justicia comunitaria ha funcionado desde hace siglos y va a seguir funcionando. Tiene un reconocimiento constitucional que no se ha manifestado en una norma específica pero que es parte indispensable de las formas de resolución de conflictos en distintos temas problemáticos, como el manejo del agua o los asuntos familiares. Es una justicia que debe

La criminalización de la pobreza se produce no sólo porque el sistema judicial es caro, sino también porque la corrupción ha carcomido todas las estructuras del Poder Judicial. Nos queda un largo camino para poder recobrar la confianza del individuo en sus instituciones.

Yerko Kukoc, ex ministro de Gobierno, fue responsable de la apropiación indebida de dos millones de bolivianos de recursos del Estado. Se tenían las pruebas para mandarlo a la cárcel, pero la fiscalía logró un acuerdo con Kukoc y éste recibió una pena mínima. En cambio, hay mucha gente que recibe penas desproporcionadamente grandes simplemente por no tener la posibilidad de “negociar” con la fiscalía.

Mientras tengamos una policía que replique las estructuras de las FF AA, no sólo en sus grados de jerarquía sino también en los símbolos, estaremos más próximos a consolidar la violencia antes que a entablar una política sólida de seguridad ciudadana respetuosa de los derechos humanos.

ser impulsada y fortalecida por el Estado. Otra cosa son los linchamientos. En muchos casos se intenta encubrir los linchamientos invocando la justicia comunitaria como escudo discursivo. Pero esto sólo tiene que ver con un incremento en los índices de criminalidad que es una consecuencia de la crisis económica del país. Por eso hay que decir claramente que el ciudadano, al no encontrar respuesta en la policía, en la fiscalía y en los jueces que deberían garantizar la seguridad de la propiedad privada, utilizan la violencia, que debería ser monopolio del Estado. La gente se pregunta: ¿no voy a tardar más tiempo en llevar a este presunto delincuente a la justicia que resolviéndolo yo mismo? Con ese argumento se cometen crímenes horribles que han costado la vida a muchas personas. Los linchamientos eran esporádicos en nuestro país, pero a partir de 1995, 1996 se han hecho más frecuentes. Actualmente, Bolivia y Guatemala son los países con mayores índices de linchamientos de la región.

Esto tiene implicancias en todo sentido, no solamente en la pérdida del ejercicio del monopolio de la violencia de parte del Estado, sino en el hecho de que se genera una lógica demagógica que hace renacer conductas autoritarias. Se da un asesinato y surgen los pedidos para que se reincorpore la pena de muerte a las leyes bolivianas y se cuestiona, por ejemplo, las medidas cautelares del Nuevo Código de Procedimiento Penal. Hace poco, el candidato MacLean ha utilizado la pena de muerte como uno de los ejes de su campaña electoral. Lamentable. Y es un problema tan profundo que no se va a resolver fácilmente. Se atacan las ramas del problema y no sus raíces.

Debilitas más al Estado, generas pautas autoritarias en la sociedad civil. Realmente es algo negativo.

Sí, y tienes una crisis del sistema penal que no se resuelve imponiendo la pena de muerte. Dicho sea de paso, en el marco del derecho internacional, nuestro país no puede reincorporar la pena de muerte en sus leyes. En 1993 se ha ratificado el Pacto de San José, y ahí la paradoja histórica porque el canciller en ese entonces no era otro que Ronald MacLean. El artículo 4 del Pacto de San José dice que los países que han abolido la pena de muerte no pueden reincorporarla a su sistema jurídico.

¿O sea con el Pacto de San José hemos abolido la pena de muerte?

No, nosotros la hemos abolido ya con el artículo 17 de la Constitución, que señala las penas máximas, y nos imponemos una obligación internacional al ratificar esta abolición en el Pacto de San José.

¿Cuál es el problema con las medidas cautelares?

Bueno, tú sabes que las medidas cautelares son disposiciones del Código de Procedimiento Penal que determinan qué tipo de restricción a

Si no se encuentra una forma eficaz de resolver los conflictos a una distribución más justa de la tierra, esto va a generar una espiral de violencia.

su libertad va a tener la persona imputada. Una de las restricciones es la detención preventiva, si hay indicios de que esa persona se puede fugar o si existen pruebas de que esa persona ha obstruido la justicia en un proceso anterior. Hay medidas cautelares que suplen la detención preventiva como el arraigo, la fianza personal, la fianza económica, que son restricciones a la libertad de la persona para garantizar que un proceso avance o que esa persona no obstaculice el juicio. Como es un código garantista, la regla es la libertad y la excepción es la detención preventiva. Ese aspecto ha sido muy criticado, pues se dice que se da mucha facilidad para que el delincuente se fugue, pero todavía no hay un estudio serio que diga si el problema es la norma o los administradores de justicia.

Y entrando en un tema de crucial importancia, conviene ver en qué medida estamos preservando los derechos de ciertas mayorías reconocidas como actores vulnerables. Me refiero a indígenas, mujeres, ancianos y niños y jóvenes. Tenemos una serie de normas como la Ley de Derechos y Privilegios para el Anciano, la Ley contra la Violencia en la Familia, la Ley de Erradicación de la Violencia contra la Mujer, entre otras. Realmente tenemos un armazón legal absolutamente alucinante. Pero ¿ha ayudado?, ¿sirve?, ¿basta con ese armazón? ¿Cómo estamos en el tema de los derechos?

Hay un avance importante en temas normativos. Por ejemplo, en normas referidas a derechos de ciertos grupos de personas se ha avanzado mucho. Pero lamentablemente las normas no han aterrizado a los administradores de la justicia, es decir, a los ejecutores de esas normas. Tenemos una serie de dificultades como el ejercicio de los derechos de las personas de la tercera edad, aquellas con discapacidad o las que tienen distintos tipos de preferencia sexual. En este último caso, queda un largo camino por recorrer. Tengamos en cuenta que la norma propuesta para regular los derechos sexuales y reproductivos de la población ha sido vetada por el presidente Mesa, producto de la posición conservadora no sólo de la Iglesia católica sino también de otras iglesias. Queda, pues, un largo camino por delante, y lo bueno es que tenemos una sociedad civil fuerte, movilizadora y organizada. Por ejemplo, podemos decir que las personas con discapacidad se han organizado en varios grupos y entidades que están exigiendo sus derechos de una manera muy eficiente. Hay federaciones y asociaciones encargadas de la defensa de estos derechos, pero obviamente todavía nos queda un déficit estructural, pues tenemos las instituciones creadas pero no tenemos la apropiación de esas normas ni desde los funcionarios públicos ni desde la ciudadanía. Debemos dar un salto cualitativo. Debemos eliminar el divorcio entre la ética y la política, entre la vida pública y la vida privada. Tengamos presente, por ejemplo, que los escenarios de mayor violación de la dignidad humana están en ámbitos muy próximos a la persona. Un número significativo de delitos vinculados a la violencia sexual se dan en el seno de la familia o del entorno familiar. Entonces, si no construimos un país en el que las personas se sientan seguras en su propia casa o en el trabajo, menos podemos esperar de su seguridad en las calles.

No se puede confundir los linchamientos con la justicia comunitaria. Ésta ha funcionado desde hace siglos y va a seguir funcionando. Está reconocida en la Constitución, aunque esto no se ha traducido en una norma específica.

Bolivia ha ratificado en 1993 el Pacto de San José, que dice que los países que han abolido la pena de muerte no pueden reincorporarla a su sistema jurídico.

Hay medidas cautelares que suplen la detención preventiva, como el arraigo, la fianza personal, y la fianza económica, que son restricciones a la libertad de la persona para garantizar que un proceso avance.

Lo que estás diciendo es clave, pues no se trata sólo de la maldad estatal sino que es una cuestión de nuestra vida privada...

Es que la sociedad implica muchos actores. E incluye también a aquellos imbuidos de rasgos autoritarios. La nuestra es también una sociedad machista, adultista, autoritaria, prebendal y violenta en tanto muestra características xenófobas, homofóbicas y racistas. Entonces, ¿cómo podemos entender una democracia en la que todavía el término indio sea un insulto? Cómo es posible que no digamos nada en una sociedad en la que un muchacho de 16 años se atribuye el derecho a decirle “hija” a una señora de 60 años simplemente por el hecho de que ella vista una pollera. Eso es absolutamente vergonzoso.

La nuestra es también una sociedad machista, adultista, autoritaria, prebendal y violenta en tanto muestra características xenófobas, homofóbicas y racistas. Entonces, ¿cómo podemos entender una democracia en la que todavía el término indio sea un insulto?

Simplemente para que las enumeres, ¿cuáles son la leyes más importantes en este ámbito?

Las normas de derecho internacional, sobre todo las vinculadas a los derechos de las mujeres, y las normas de derecho internacional vinculadas al tema del trabajo. Lo que pasa es que tenemos un divorcio muy grande entre la norma y la práctica. Nuestra Ley General del Trabajo es muy antigua, el régimen social en nuestra Constitución data del año 38, pero en la práctica vemos una constante precarización de las relaciones laborales. Y esto es resultado de la aplicación del modelo económico. Es por eso que una de las amenazas a la vigencia de los derechos humanos está en esta lógica neoliberal. No cabe duda de que los beneficios sociales de los trabajadores han sido reducidos a partir del año 85. En realidad, se ha reducido el sueldo de los trabajadores para garantizar la ganancia de las empresas. Lo vemos en el hecho de que cada vez menos trabajadores estén en planilla y que los contratos sean civiles y no laborales. La libre contratación (artículo 55 del Decreto 21060) ha flexibilizado las relaciones laborales, y la flexibilización es un eufemismo para ocultar el hecho incuestionable de que se ha dado una profunda precarización laboral. Eso nuevamente nos lleva a admitir que tenemos normas adecuadas —aunque siempre se pueden perfeccionar— para muchos de los aspectos más delicados, pero si no hay una correlación entre la teoría y la práctica estamos perdidos. Un aforismo dice que del derecho al hecho hay mucho trecho, y es eso lo que estamos viendo respecto a casi todas estas normas. Por ejemplo, en el tema de la violencia contra la mujer yo conozco solamente un caso en el que un esposo ha sido sancionado por provocar lesiones a su esposa.

Dramático. ¿Y por qué ha sido rechazada esta última propuesta de ley respecto a los derechos sexuales que se estaba discutiendo?

La regla es la libertad y la excepción es la detención preventiva. Ese aspecto ha sido muy criticado, pues se dice que se da mucha facilidad para que el delincuente se fugue, pero todavía no hay un estudio serio que diga si el problema es la norma o los administradores de justicia.

Ha sido rechazada por algunos sectores. Hay varios aspectos de ese proyecto de ley que pueden ser corregidos. Principalmente el tema de la edad, pero, en todo caso, el objetivo era el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de la población boliviana, garantizando que el Estado provea de ciertos recursos para la satisfacción de estos derechos en términos sobre todo de métodos anticonceptivos y de ver a la sexualidad como un derecho humano. Ha habido críticas bien fundamentadas de parte de las iglesias, pero el problema es que ese tema se ha archivado más por prejuicios que por razonamientos bien fundamentados.

¿Por qué son importantes los derechos en las cárceles? Se piensa en el preso como un desgraciado que tiene que ser penado y punto. Y eso nos lleva en cierta forma a todo lo que estamos viendo: el hacinamiento carcelario que excede en un 38 por ciento la capacidad instalada, o la enorme cantidad de presos sin condena que alcanza al 54,8 por ciento en América Latina.

En América Latina es poco más del 50 por ciento, pero en Bolivia es del 70 por ciento. Por ejemplo, la cárcel de San Pedro de La Paz ha sido habilitada para aproximadamente 400 reclusos y, sin embargo, alberga a 1.300. Y, además, violando normas elementales. Digamos solamente que no hay verdaderos programas de reinserción, y parecería que la única finalidad de la cárcel es la de castigar. Su propósito no sería la posibilidad de recuperar para la sociedad a ese ciudadano que ha violado la ley, volviéndolo nuevamente productivo, vale decir, reincorporándolo. En cambio, nuestras cárceles se han convertido en escenarios en los que se promueve la delincuencia. Se conoce que en las cárceles no sólo se consume drogas, sino que incluso son centros de distribución y venta de drogas para gente que va desde afuera exclusivamente a comprarlas. Se conoce innumerables casos de vinculación de policías con ladrones. En la cárcel de San Pedro hubo un caso en el que los presos estaban confabulados con las autoridades que dirigían el penal. Los reclusos salían durante la noche a robar y volvían a las 3 de la mañana, se repartían el fruto de su “trabajo” y obviamente estaban libres de toda sospecha porque supuestamente estaban en la cárcel. Conviene decir que nuestra Ley de Ejecución de Penas es una de las mejores del continente. Tiene muchos elementos que cumplen los estándares internacionales sobre la materia, como el principio de que el objetivo de la pena es la reinserción y no el castigo. Asimismo, un aspecto clave que también ha sido normado tiene que ver con la organización de los penales. Éstos deberán agrupar a los presos de acuerdo al tipo de delito y al estado del proceso. No puedes recluir en el mismo lugar a personas que tienen una condena ejecutoriada por asesinato y a personas que han cometido un delito menor. Tampoco puedes meter en el mismo centro penitenciario a un muchacho de 18 años y a un sentenciado por violar niños. Ahí se da el fenómeno que se conoce como contaminación criminal.

Un número significativo de delitos vinculados a la violencia sexual se dan en el seno de la familia o en el entorno familiar.

Obviamente todavía nos queda un déficit estructural, pues tenemos las instituciones creadas pero no tenemos la apropiación de esas normas ni desde los funcionarios públicos ni desde la ciudadanía.

La libre contratación (artículo 55 del Decreto 21060) ha flexibilizado las relaciones laborales, y la flexibilización es un eufemismo para ocultar el hecho incuestionable de que se ha dado una profunda precarización laboral.

Otra característica que me parece muy peculiar en las cárceles de Bolivia es que si en teoría prevalece la propiedad pública, en los hechos se da el ejercicio de la propiedad privada. Uno puede alquilar una celda, tenerla en anticrético o comprarla, y adquiere el derecho propietario de un bien público. Inaudito.

Pero, siendo intencionalmente cínico, ¿por qué es importante reformar las cárceles?

Nuestro sistema penitenciario es uno de los espejos en los que se ve cómo está la democracia. La manera en que un Estado trata a los miembros supuestamente más execrables de la sociedad refleja inevitablemente el trato que dar a sus integrantes más apreciados. ¿Por qué los defensores de los derechos humanos peleamos por garantizar la dignidad humana en cualquier espacio, y prioritariamente en las cárceles? Porque si garantizamos unas condiciones de vida dignas para quienes han cometido los delitos más horribles, entonces imponemos una pauta de conducta que se reproduce en otros grupos poblacionales de modo casi natural.

Nuestra Ley de Ejecución de Penas es una de las mejores del continente. Tiene muchos elementos que cumplen los estándares internacionales sobre la materia, como el principio de que el objetivo de la pena es la reinserción y no el castigo. Pero en los hechos esto no se cumple.

¿Qué facilidades de reinserción promueve la Ley de Ejecución de Penas?

De acuerdo a esta norma, se te reduce la pena si es que estudias y si es que trabajas. Lamentablemente, hace poco ha habido un conflicto con la UMSA porque algunos docentes ya no querían dar clases de Derecho a los presos de San Pedro. “¿Cómo vamos a dar clases a delincuentes?”, decían estos abogados, que no conocen los principios más elementales del derecho.

Retorno al tema de los actores vulnerables, y quiero referirme específicamente a los niños. ¿Qué implica el trabajo infantil y las formas más abominables de explotación infantil, incluso en condiciones de semiesclavitud? ¿Cómo atendemos este tema?

Eso supone comprender que la democracia no es sólo un sistema político sino una forma de vida en sociedad. Y, por tanto, si una democracia está fallando, es la sociedad la que está fallando. En Bolivia hay aproximadamente un millón de niños que trabajan. El Código del Niño, Niña y Adolescente establece que los niños son tales hasta los 14 años y desde los 14 hasta los 18 son adolescentes. La Convención Internacional de los Derechos Humanos considera que el niño es la persona entre los cero y los 18 años. Pero, en todo caso, los niños que trabajan son el 10 por ciento de una población de ocho a nueve millones. Debemos luchar por eliminar siquiera las formas más execrables de explotación infantil, como la prostitución, el trabajo en la zafra o en las minas. Todavía no se ha avanzado debidamente.

Otra idea clave que se desprende de algunos de tus ensayos es la constatación durísima de que todo esto finalmente permanece invisible a los ojos del Estado y de la sociedad: “qué importa que tres o cuatro niñas sean prostitutas”. La derrota segura en la defensa de los derechos humanos va de la mano de la exigencia individual de tus derechos. ¿Qué crees que se debe hacer?

Creo que eso tiene que ver con la tesis de que los derechos humanos no han sido una prioridad en la elaboración de las políticas públicas desde la recuperación de la democracia. Los derechos humanos han sido parte del discurso político, pero nada más, pues en términos concretos el Estado hizo muy poco para garantizar esos derechos. Muchos de esos derechos han sido arrancados al Estado por las movilizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, cien o doscientos no videntes marchando tomados de la mano por las carreteras del altiplano paceño para exigir mejores condiciones de vida es una imagen no sólo inolvidable y desgarradora, sino una radiografía de lo que pasa con los derechos humanos. Lamentablemente, dicha fuerza social no estaba acompañada por un Estado atento a estos problemas. De todos modos, la sociedad debe seguir movilizándose. Si analizamos la historia, veremos que casi todas las conquistas en el área de los Derechos Humanos han sido arrancadas al Poder. No siempre han sido cedidas.

Pero a veces estas conquistas no llevan a mucho. Incluso podemos pensar que todo este armazón de leyes sirve como un mecanismo de despolitización de la sociedad civil para finalmente, en los hechos, dejar todo como estaba. Vale decir que se promulga una ley, todo el mundo se queda contento y vuelve a su casa, pero el Estado no cumple lo que prometió para tranquilizar a la sociedad movilizadora. Queda como letra muerta para amansar al pueblo...

Basado en mi experiencia en resolución de conflictos, recientemente hice un trabajo sobre los pasos que nos llevan a un conflicto y cómo ese conflicto se convierte en generador de otros conflictos. Uno de los temas es lo que tú dices, pues los Gobiernos, con tal de zafarse del problema coyuntural, firmaban cualquier convenio, y el incumplimiento de ese convenio es la causa de la movilización siguiente. El caso de Felipe Quispe es emblemático, pues sus movilizaciones, a partir de abril del año 2000, implicaron sucesivas firmas de convenios incumplidos que ocasionaban el siguiente conflicto y su respectivo convenio. Y así, en cadena.

Pero ¿dónde termina eso? Parece un proceso de acumulación constante que debe terminar en algún momento.

Claro que hay acumulación. En nuestro caso ha desembocado en la gigantesca movilización de octubre de 2003, pero sobre todo en las elecciones generales que han catapultado al MAS al poder. Son los dos hechos que se han convertido en catalizadores de la acumulación histórica. Octubre no logra solamente derribar a Sánchez de Lozada. Logra, en el

En Bolivia hay aproximadamente un millón de niños que trabajan, lo que representa el 10 por ciento de la población nacional.

Debemos luchar por eliminar siquiera las formas más execrables de explotación infantil, como la prostitución, el trabajo en la zafra o en las minas.

Los derechos humanos han sido parte del discurso político pero nada más, pues en términos concretos el Estado hizo muy poco para garantizarlos. Muchos de esos derechos han sido arrancados al Estado por las movilizaciones de la sociedad civil.

La acumulación de movilizaciones ha desembocado en la gigantesca movilización de octubre de 2003, pero sobre todo en la elección presidencial que ha catapultado al MAS al poder. Son los dos hechos que se han convertido en catalizadores de la acumulación histórica.

Octubre no logra solamente sacar a Sánchez de Lozada. Logra, en el imaginario popular, derrotar al modelo neoliberal pues él es la persona que encarna al modelo neoliberal. Es el representante de una élite política que desprecia al boliviano común.

Estamos en un proceso de acumulación histórica que no ha concluido. Aún no se han abierto los canales para conformar una nueva élite. García Linera es contundente con la idea de que se va a conformar otra élite, con otro color de piel, otros apellidos.

imaginario popular, derrotar al modelo neoliberal encarnado en la persona del ex presidente que es, además, el representante de una élite política que desprecia al boliviano común. Por eso creo que las movilizaciones ocurridas a partir del año 2000 son profundamente democráticas.

Que no son coyunturas espontáneas.

Es una acumulación popular progresiva que se materializa en octubre de 2003 y en diciembre de 2005.

Insisto en la idea de que la promulgación de una ley puede tener un claro efecto de desmovilización.

Hasta cierto punto ha sido así, pero estamos en un proceso de acumulación histórica que todavía no ha concluido. Aún no se han abierto los canales para conformar una nueva élite. Y creo que esto se lo he oído decir a Álvaro García Linera. Él es categórico con la idea de que se va a conformar otra élite, con otro color de piel, otros apellidos. La esperanza es que ahora estamos en este proceso que confiamos se traduzca en la construcción de una democracia más auténtica, en especial en el tema de los derechos humanos en general y en el de los pueblos indígenas en particular. Y yo creo que se están abriendo las puertas.

Qué implica un Estado de derecho sólido para no quedarnos solamente en el discurso.

Tener instituciones fuertes. Garantizar la independencia de los poderes del Estado. Garantizar que el servicio público sea exactamente eso: un servicio a la ciudadanía.

Pero ni siquiera un radical de derecha podría oponerse a esto. Todo el mundo quiere instituciones fuertes. Por eso convendría precisar qué se entiende exactamente por instituciones fuertes.

Imagínate, por ejemplo, tener una policía en la que el ciudadano tenga confianza. Un policía que se respete y no sea maltratado. Por eso es que el tema del Estado de derecho es clave. Creo que la crisis política se ha resuelto en cierta medida y además de una manera históricamente irrevocable. Ya hay una hegemonía política clara y hay una lógica y una conciencia colectiva en cierta dirección. El hecho de que el 80 por ciento de la población crea que la Asamblea Constituyente deba realizarse, o considere imprescindible una nacionalización, independientemente de lo que se entienda por nacionalización, es un hecho positivo. Existe una conciencia colectiva de cambio. Sin caer en la idea demagógica de que la Asamblea Constituyente va a ser una varita mágica que va a resolver todos los problemas y que el año 2007 vamos a estar como Suecia, debemos

reconocer que son pasos importantes en el camino hacia el fortalecimiento del Estado de derecho.

Disculpa que te corte, pero quiero insistir en pedirte que simplemente menciones tres problemas que tú priorizarías en la gestión. No nos quedemos sólo en el discurso. Dime qué harías como gestor.

Depende de dónde, porque el tema es muy amplio. En este momento pensaría en tomar medidas urgentes en el campo de los derechos económicos y sociales. Priorizaría, en primer lugar, la erradicación del trabajo infantil. Habría que ponerse un plazo serio para erradicarlo. En segundo lugar, hace falta generar una política pública para recuperar los derechos laborales que se han perdido desde el año 1985, pero contrapesando, desde el Estado, con incentivos a las empresas. En tercer lugar, la cuestión de la policía me parece clave porque hay que hacer una refundación de esta institución. Se suele catalogar a la Asamblea de los Derechos Humanos como enemiga de la policía. Pero en realidad somos todo lo contrario: queremos una policía en la que podamos confiar porque es una de las instituciones que está más cerca del ciudadano.

Finalmente, respecto a la lucha contra la impunidad, creo que la clave está en la reforma constitucional. La idea es garantizar que no existan privilegios en cuanto al fuero, en cuanto a las amnistías o en aspectos relacionados con crímenes de lesa humanidad. Desde el año 1985 hemos avanzado muy poco en el ámbito de los derechos humanos y nos queda todavía un largo camino por recorrer.

Mil gracias por la entrevista, Sacha.

Habría que generar una política pública para recuperar los derechos laborales que se han perdido desde el año 1985, pero contrapesando, desde el Estado, con incentivos a las empresas.

La clave de la lucha contra la impunidad está en la reforma constitucional. La idea es garantizar que no existan privilegios en cuanto al fuero, en cuanto a las amnistías o en aspectos relacionados con crímenes de lesa humanidad.

Corrupción en Bolivia

Una conversación con Lupe Cajías*

La Convención Interamericana Contra la Corrupción —surgida de la Organización de Estados Americanos y vigente desde 2002— es la primera que congrega a todo un continente en el combate contra la corrupción, y lo hace desde una perspectiva de los países del Sur.

¿Podrías hablarnos sobre el sustento jurídico de la lucha internacional contra la corrupción? Aparte de la Convención de la OEA Contra la Corrupción y otra similar de la ONU —más reciente, pero también más ambiciosa—, contamos con la Declaración de Quito de 2004, en la que 34 países deciden luchar contra este flagelo. ¿Podrías ampliarnos el panorama más allá de las instancias que acabo de mencionar?

Es preciso señalar que este es un tema que ha entrado en la agenda internacional hace no más de quince años. Indudablemente, se trata de una convención nueva en relación con otras convenciones que datan de mediados del siglo XX. En realidad, existían varias iniciativas internacionales para enfrentar la corrupción; sin embargo, la denominada Convención Interamericana Contra la Corrupción, promovida en el seno de la Organización de Estados Americanos, es la primera que congrega a todo un continente en el combate contra este flagelo. Fue firmada en 1996 y ratificada por el Congreso de Bolivia en 1997. Esta Convención tiene la ventaja de contar con un mecanismo de seguimiento a los acuerdos que implica su ratificación nacional. En este marco, se ha organizado un conjunto de rondas para evaluar el avance de implementación y cumplimiento en cada uno de los Estados firmantes.

Cabe subrayar que, a pesar de haber firmado esta Convención, ratificándola de acuerdo a nuestro propio marco legal, no entró en funcionamiento sino en 2002. Es más, Bolivia, a través de mi persona, presidió el Convenio contra la Corrupción (MESISIC) desde 2004 hasta 2005.

Posteriormente, las Naciones Unidas decidieron sumarse a este monumental esfuerzo, aprobando en 2002 su propia convención de lucha contra la corrupción. En este contexto, Bolivia desempeñó un papel importante, no de forma aislada, sino en coordinación con otros países de América Latina, para que dicha convención incluya una visión desde el Sur, para que escuche y atienda los reclamos del Sur. Reclamos

* Lupe Cajías, periodista, fue Delegada Presidencial Anticorrupción durante el Gobierno de Carlos Mesa y hoy dirige la asociación Movida Ciudadana Anticorrupción. Ha publicado varios libros.

relacionados, sobre todo, con el dinero desviado a cuentas internacionales por dictadores o funcionarios corruptos. Vale decir que se demandó mayor prevención, en tanto bancos extranjeros no sólo solapan sino incluso alientan tales actividades ilícitas. Esta convención fue aprobada en octubre del 2003 y fue firmada en una reunión especial en diciembre del 2003 en el estado de Yucatán, México. Es importante notar que Bolivia fue el noveno país en firmar esta convención. En junio del 2005 fue ratificada por el Congreso boliviano y entró en vigencia el 9 de diciembre del mismo año, tras haber sido ratificada por 30 países. Precisamente este día 9 de diciembre ha sido declarado el Día Internacional Contra la Corrupción.

El mecanismo de seguimiento todavía no ha sido diseñado, pero la convención prevé la existencia de un control al proceso de lucha contra la corrupción de cada país, promoviendo una legislación determinada, creando oficinas especializadas para su tratamiento y alentando la prevención y lucha contra la corrupción con campañas de información masivas, de modo que Bolivia esté al día con la variedad de instrumentos incluidos en los objetivos y resultados de la mencionada convención.

¿Cuáles son los contenidos de estos convenios?

Las dos convenciones tienen muchos paralelos. En todo caso, empecemos mencionando que ambas se apoyan en cuatro pilares fundamentales: el primero se dirige a la prevención. El segundo se orienta a incrementar la participación de la sociedad civil. Bolivia, a diferencia de muchos países donde la misma sociedad se ha organizado para promover una lucha frontal contra la corrupción, ha iniciado esta lucha desde el Estado. El tercer pilar se centra en recuperar para el Estado aquellos bienes que han sido apropiados por el narcotráfico y las organizaciones corruptas. Finalmente, el cuarto pilar hace referencia a la asistencia recíproca entre los países firmantes.

El tema ha cobrado relevancia como nunca antes. Tenemos ex presidentes como Arnoldo Alemán en Nicaragua o Carlos Andrés Pérez en Venezuela que ya han sido arrestados con cargos de corrupción. La reelección del actual presidente brasileño está en riesgo precisamente por las contribuciones ilegales que habrían financiado la campaña electoral de Lula. ¿Qué significa todo esto?, ¿qué alcance puede llegar a tener? Pero, sobre todo, ¿por qué es justamente en esta coyuntura cuando se decide luchar con mayor vehemencia contra este flagelo?

Yo creo que es fundamentalmente porque hoy disponemos de más y mejores instrumentos para visibilizar la corrupción. Además, debemos encontrar una explicación a este reciente interés por combatir la corrupción en la simple constatación de que determinados sucesos históricos que opacaban la relevancia del tema han pasado a un segundo plano. Me refiero a la violación de derechos humanos y a las masacres perpetradas por las dictaduras. Frente a la cantidad de muertos y desaparecidos, nadie se

La Convención Interamericana Contra la Corrupción se centra en la investigación del dinero desviado a cuentas internacionales por dictadores o gobernantes corruptos. Bolivia fue el noveno país en firmar esta convención.

Estos convenios descansan en cuatro pilares: la prevención, incrementar la participación de la sociedad civil, recuperar para el Estado los bienes apropiados por el narcotráfico y organizaciones corruptas y, finalmente, la asistencia recíproca entre los países firmantes.

Hoy disponemos de más y mejores instrumentos para visibilizar la corrupción. Desde 1992 tenemos la primera Contraloría institucionalizada, con reportes fiables sobre los daños ocasionados contra el erario público.

ocupaba de las cuentas bancarias. El caso boliviano es ejemplificador de lo que digo. Si bien tenemos a un ex dictador condenado por violación de los derechos humanos, nadie se preocupó del saqueo de las bóvedas del Banco Central. El caso fue virtualmente ignorado. Ni siquiera había consciencia sobre ello. Hasta cierto punto, se lo consideraba un hecho normal e inevitable.

Pero hoy sí tenemos conciencia. Inclusive hemos promovido un marco legal acorde con la necesidad de combatir este flagelo. Así, convendría que nos comenten acerca de la normatividad que avala la lucha contra la corrupción actualmente. Hay una infinidad de normas relacionadas con este tópico, como la Ley SAFCO o el Código Penal, pero carecemos de leyes específicas al respecto. ¿Son necesarias? Y, en ese caso, ¿qué tipo de normas serían?

En 1990 se promulga la Ley SAFCO y desde 1992 tenemos por primera vez una Contraloría institucionalizada con reportes aceptablemente exactos sobre los daños ocasionados contra el erario público. Asimismo, la Ley de Participación Popular —no obstante los prejuicios que una prensa poco seria difunde en su contra como promotora del incremento en la corrupción— ha sido justamente todo lo contrario. Si bien la escasa pericia técnica ha llevado a cometer errores graves, la posibilidad de autogobernarse es crucial, pues qué mejor inversión y uso de los recursos que allí donde la población los demande. Eso es promover la eficiencia. Lamentablemente, enfatizar sólo una faceta —que además es la de menor peso— presenta a la misma democracia como la responsable del aumento de la corrupción, lo que obviamente es falso y sólo logra confundir a la población.

A lo sumo, en democracia se ha logrado dar una mayor visibilidad a la corrupción, pero ningún dato de la realidad nos demuestra que la corrupción haya crecido durante los regímenes democráticos. Probablemente se haya democratizado más, pues hoy hay más personas sujetas a los dictámenes de la Contraloría. Sin embargo, debemos advertir que, actualmente, la posibilidad de ser corrupto puede encontrar en las diversas y sofisticadas tecnologías informáticas un mecanismo de apoyo: para un funcionario es mucho más fácil apretar un botoncito de la computadora y traspasar el dinero de una cuenta local a otra en el exterior, que tener que salir de un banco cargado con un saco de billetes, como era lo usual en otros tiempos. Y uno de los asuntos más preocupantes en América Latina es que resulta muy complicado recuperar este dinero.

Antes de proseguir, convendría que nos aclares el término corrupción. Una primera definición de un prestigioso estudioso del tema como Robert Klitgaard diferencia sistemas de “corrupción normal” de aquellos de “corrupción sistémica”. ¿Qué concepto se aplica más a nuestra propia realidad boliviana?

No hay ningún dato de la realidad que nos demuestre que la corrupción haya crecido durante los regímenes democráticos. En todo caso, la democracia ha hecho que las actividades ilícitas sean más visibles.

Bueno, yo discrepo con estos teóricos que desconocen el terreno. Hablan desde el escritorio, sin lograr mucha precisión. Si uno revisa la política italiana, francesa o la de los EE UU, se percata de que las mafias han penetrando hondamente en las estructuras de poder. Sin embargo, nadie los califica como países corruptos. Y, encima, se permiten clasificarnos como los subcampeones de la corrupción, cuando en Bolivia ni siquiera hay estructuras mafiosas insertadas en el Estado. Entonces, ¿qué pasa? Lo que pasa es que nos hacen repetir frases de memoria. No hay duda de que hay sociedades donde impera la corrupción menuda, esa corrupción de la coima al policía o al funcionario de impuestos para que agilice tu trámite. Aparentemente todo funciona mejor, pero creer esto es sencillamente ingenuo. La corrupción ocupa un lugar de primer orden, sobre todo en el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito o los conflictos de interés. Evidentemente, hay excepciones notables como Noruega o Canadá, pero negar que la corrupción está ampliamente difundida en esas regiones, que se autocalifican capaces de juzgarnos con tanta solvencia, no es más que un engaño.

Ahora bien, en el caso de Bolivia sí podemos afirmar que hay una corrupción sistémica. Casi todo funciona con trancas. Aún hay una cultura de preguntar “¿con factura o sin factura?”, o resulta hasta meritorio jactarse de no pagar impuestos. Por otro lado, no hay una cultura de rendición de cuentas. En el mundo sindical, por ejemplo, a lo sumo se exige una rendición económica, pero no existen informes de cuentas auditados sobre cosas elementales: ¿cómo se ha manejado el comedor universitario? o ¿cómo se han usado nuestros aportes sindicales? Impera la falta de transparencia.

Pero entonces sí es cierto lo que dicen los teóricos: hay distintos tipos de corrupción.

Lo que yo creo es que hay distintos tipos de corrupción, pero no de acuerdo a una categorización por países sino, sobre todo, por el peso que puede tener la corrupción en el desarrollo de un país. Y creo que por eso hay sistemas que tienen menores índices de corrupción, como los socialistas, y otros más favorables a su expansión como aquellos donde impera el capitalismo salvaje.

En fin. Procuremos, ahora, centrarnos más en el análisis del caso boliviano. Háblanos sobre el “nacimiento” de la lucha contra la corrupción en nuestro país. ¿Podemos hablar de periodos específicos en este proceso? ¿Cuáles son los hitos más relevantes al respecto? Me atrevería a afirmar que la cuestión adquiere relevancia como política pública recién a partir del Plan de Integridad impulsado por Jorge Quiroga, y se consolida específicamente como lucha contra la corrupción durante la gestión de Carlos Mesa. Es más, creo que por primera vez una campaña electoral —la presidencial de 2002— pone en agenda este tema de manera tan radical. Pero ¿qué sucedía antes?, ¿por qué justo ahora dedicamos más energía a su tratamiento?

La corrupción ocupa un lugar de primer orden, sobre todo en el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito o los conflictos de interés.

En el caso de Bolivia podemos afirmar que hay una corrupción sistémica. Casi todo funciona con trancas. Aún hay una cultura de preguntar “¿con factura o sin factura?”, o resulta hasta meritorio no pagar impuestos.

Hay distintos tipos de corrupción, pero no de acuerdo a una categorización por países, sino sobre todo por el peso que puede tener la corrupción en el desarrollo de un país.

El primer hito es la Ley SAFCO. Es un instrumento que permite fortalecer una Contraloría independiente y técnica. Otro hito es, la Ley de Participación Popular, que se adelanta a la OEA, creando instancias de la sociedad con potestad de control sobre el órgano público: comités de vigilancia.

Otro hito, la Ley del Diálogo, que reconoce la existencia del denominado Mecanismo de Control Social, que realiza similares labores que el Comité de Vigilancia pero hacia el nivel departamental.

La primera oficina técnica anticorrupción, con la tarea específica de prevenir y luchar contra la corrupción, dependió inicialmente de la Vicepresidencia, posteriormente de la Presidencia del Congreso y finalmente del Poder Ejecutivo.

El primer hito es indudablemente la aprobación de la Ley SAFCO en 1990. Es un instrumento moderno que permite fortalecer una Contraloría independiente y técnica. También busca fortalecer la carrera administrativa, contando con servidores públicos reclutados por méritos. Otro hito es la Ley de Participación Popular, que se adelanta inclusive a la Convención Interamericana de la OEA, creando instancias de la sociedad civil con potestad de control sobre el órgano público: los comités de vigilancia. Éste es un primer espacio muy destacado porque da a la sociedad civil la posibilidad de acceder a información pública y de ejercer un control directo del gasto público en el ámbito municipal. Otro hito, que complementa esta norma participativa, es la Ley del Diálogo, que reconoce la existencia del denominado Mecanismo de Control Social, con atribuciones similares a las de los comités de vigilancia municipales, pero en el nivel departamental. Asimismo, debemos mencionar la promulgación del Estatuto del Funcionario Público (1999), que consolida la posibilidad de contar con una carrera administrativa sobre la base de méritos. Ya en 2002 se crea la primera oficina técnica anticorrupción, con la tarea específica de prevenir la corrupción y combatirla. Esta oficina dependió inicialmente de la Vicepresidencia de la República, posteriormente de la Presidencia del Congreso y finalmente del Poder Ejecutivo.

Me preocupa que no menciones el Plan de Integridad impulsado por Tuto Quiroga.

El Estatuto del Funcionario Público es parte del Plan de Integridad. Precisamente uno de sus objetivos era promover el mencionado estatuto.

Pero hagamos un balance de lo que señalas como hitos en la lucha contra la corrupción. En primer lugar, el comité de vigilancia ha sido un instrumento estéril para este propósito. En la mayoría de los casos ha terminado por sumarse a la ilegalidad promovida desde el gobierno municipal. El mecanismo de control social no ha funcionado más que cuando contaba con el entusiasta apoyo inicial de la cooperación internacional. El Estatuto del Funcionario Público sólo se aplica a una décima parte de los funcionarios públicos del país. El resto tiene sus propios estatutos, como la policía o el magisterio. El Plan de Integridad se ha quedado estancado. La Ley SAFCO ha terminado siendo más discursiva que efectiva. Y, finalmente, la Unidad de Lucha Contra la Corrupción, que has presidido, ha sido anulada por el Gobierno del MAS. ¿Qué queda entonces? Todos los instrumentos que has mencionado carecían de la solidez necesaria.

Es que estamos enfrentando un proceso lleno de aristas y sumamente complejo, pero no por ello exento de aspectos positivos. Por ejemplo, el Estatuto del Funcionario Público prevé la declaración jurada de bienes y rentas —algo que también exige la Convención Interamericana—, se ha cumplido plenamente en Bolivia. Es el país que ha llevado más lejos esta

declaración, no sólo porque la totalidad de los servidores públicos cumple con esta obligación, sino porque todos los datos son accesibles a cualquier ciudadano a través de la página *web* de la Contraloría. Esto se implementa desde el año 2002.

No se puede negar que la Ley SAFCO ordenó la administración pública. Sin embargo, debemos admitir que, al haber sido promulgada antes de la Ley de Participación Popular, quedó, desfasada. Además, la capacidad operativa de la Contraloría resultó evidentemente insuficiente. Antes de esta norma tenía personal para atender a unas 30 entidades y a unos 10 municipios. De pronto, tenía que hacer seguimiento a unos 327 municipios que demandaban capacitación, auditorías, etc. No hay duda, pues, de que es imprescindible modernizar la Ley SAFCO.

También debemos reconocer que en otros ámbitos el avance es verdaderamente exiguo. Por ejemplo, en el Ministerio Público hemos tenido un decenio de interinatos. Los resultados son claros: ni siquiera el 4 por ciento de los casos que entran al Ministerio Público terminan con sentencia. Así, pues, la lucha contra la corrupción en Bolivia arrastra históricamente una asignatura pendiente: un mejor acceso a la justicia.

Quisiera complementar lo dicho hasta aquí, porque a veces no se entiende qué es la corrupción, y se tiende a creer que es un asunto que concierne únicamente a los funcionarios públicos y/o a los políticos. Pues no es así. La corrupción es un asunto que involucra a la totalidad de la sociedad. La corrupción no es simplemente lo que ocurre en el Estado. Tengamos en cuenta que para que exista corrupción, debe estar involucrado al menos un funcionario del Estado, pero, por otra parte, siempre queda involucrado alguien de la sociedad: un empresario privado, un dirigente sindical, un dirigente cívico, etc. Son estas cadenas ampliadas las que dificultan tanto la lucha contra la corrupción.

¿Y para visibilizar esta cadena haría falta una ley contra la corrupción?

Yo creo que es necesario desarrollar una normatividad con respecto a las ganancias ilícitas y al conflicto de intereses. Todo funcionario público debería firmar un papel que especifique cuáles son sus intereses particulares y en qué momento podrían entrar en conflicto con su actividad pública. Indudablemente, lograrlo es algo muy complicado en una sociedad pequeña como la boliviana. Pero es una legislación que verdaderamente se necesita. De todos modos, no es sólo una cuestión de promulgar más leyes, sino de cumplir las que ya existen. Si la ley funcionase en Bolivia, Álvaro García Linera, por ejemplo, estaría en la cárcel, pues no habría prescrito su delito. Asimismo, el problema tiene que ver con las condiciones de vida de los funcionarios. Por ejemplo, los policías en Canadá son el segundo sector mejor pagado de la sociedad. De ese modo, es muy difícil que se corrompan.

Estamos enfrentando un proceso lleno de aristas, pero no por ello exento de aspectos destacables. Por ejemplo, el Estatuto del Funcionario Público prevé la declaración jurada de bienes y rentas, que ha sido plenamente cumplida en Bolivia.

La capacidad operativa de la Contraloría quedó absolutamente sobrepasada con la promulgación de la Ley de Participación Popular. Antes de esta norma, tenía personal para atender a unas 30 entidades y a unos 10 municipios. De pronto, tenía que hacer seguimiento a unos 327 municipios.

En ese sentido, ¿cómo debemos evaluar las dos leyes que quiere promulgar el actual Gobierno: la Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz, o Ley de Lucha Contra la Corrupción, y la Ley de Investigación de Fortunas?

No, es una sola ley que incluye la Ley de Investigación de Fortunas, y su nombre más usado es de “enriquecimiento ilícito”, pues no por poseer una fortuna uno es un corrupto.

¿Y esta investigación podría penalizar en forma retroactiva?

Ese aspecto no está muy claro. Pero sí sabemos que las leyes no pueden ser retroactivas, aunque, en este caso, desearíamos que fuese así. Lo que sí está claro es que esta norma trataría de investigar aquellas ganancias ilícitas, sobre todo, las concernientes al lavado de dinero, es decir, dinero que ingresa en algunas cuentas bancarias de un día para el otro y de un país a otro.

Pero hay lo que se llama el secreto bancario, que impediría este tipo de investigaciones.

Pero las convenciones señalan que ya no hay el secreto bancario. Por ejemplo, el Perú no tenía ninguna posibilidad de lograr que Montesinos devuelva el dinero mal habido. Lo mismo sucedía con Pinochet. Sin embargo, la pelea durísima que se ha llevado adelante durante cuatro años ha rendido sus frutos: ya no existe el secreto bancario.

Finalmente, una norma de este tipo debería reglamentar el conflicto de intereses. Es lo que menos hemos trabajado en nuestro país. Hemos avanzado en lo que se refiere al enriquecimiento ilícito y al movimiento de capitales, pero no en lo relativo a conflictos de intereses. Por ejemplo, si un diputado de Riberalta que ha ganado las elecciones y que está relacionado con actividades de promoción de la castaña o la ganadería propone una legislación favorable a ese sector, podemos constatar que hay un problema de conflicto de intereses. Él se estaría beneficiando directamente. Debería ser otra persona quien proponga la ley. Algo similar ha sucedido en diversas áreas, aunque no siempre ha quedado claro si verdaderamente hay conflicto de intereses. Por ejemplo, en el sector de hidrocarburos, se ha condenado a personas que trabajaban en YPFB y luego pasaron a trabajar en una petrolera. Sin embargo, el funcionario acusado justificaba su conducta aduciendo que, dada su especialización, o trabaja en YPFB o trabaja en una petrolera: no hay dónde más elegir. No es mala fe, sino sencillamente un problema de falta de oportunidades.

Pero hay un cuarto elemento que ni aparece en las propuestas y no lo hemos trabajado: los *lobbies*. *Lobby* es llegar a una persona con influencia en el destino público, para acceder a un beneficio que esté a su alcance. Tú sabes que puedes llegar a un determinado diputado o ministro por medio

Hay una normatividad que es imprescindible desarrollar. Todo funcionario público debería firmar un papel que especifique cuáles son sus intereses particulares y en qué momento podrían entrar en conflicto con su actividad pública.

de una persona específica. Hay personas que se han especializado en este tipo de influencias.

Efectivamente, en la Universidad de Georgetown hay una maestría que incluye como materia todo esto de saber hacer lobby.

Pero hay que legislar la cuestión, pues también se puede volver una fuente de corrupción.

Entremos al tema de costos. La pregunta podría parecer obvia, pero ¿por qué es importante luchar contra la corrupción? Sin duda hay una premisa ética como punta de lanza, pero también hacemos referencia a costos económicos. ¿Cuánta plata se pierde por este mal? José Carlos Campero decía en un trabajo sobre la corrupción que las denuncias de corrupción en Bolivia implican montos del orden de los dos mil millones de dólares por año. Asimismo, según una investigación de USAID sobre la “corrupción menuda” (coimas, pagos adicionales para agilizar trámites, etc.), el país gasta casi 130 millones de dólares por año en este “rubro”. ¿Es así? Antes de contestar a esta pregunta cuantitativa, conviene hacer una pregunta previa: ¿cómo medimos la corrupción?; ¿podemos elaborar un “corruptómetro”?

Si no me equivoco, el Banco Mundial tiene algún estudio sobre los costos que implica la corrupción, pero no tengo ninguna base fidedigna al respecto, y me sorprende la cifra que menciona el señor Campero. La única cifra de corrupción que manejo es la de la Contraloría y del FONVIS. La Contraloría ha señalado que hay indicios de desvío de recursos —responsabilidad civil— de al menos 100 millones de dólares en 2002. Y hace una semana, el contralor ha señalado que, después de cuatro años, este desvío ha ascendido a 140 millones de dólares. El país pierde prácticamente 10 millones de dólares al año por este concepto.

Adicionalmente, las auditorías practicadas al FONVIS muestran indicios de desvío de recursos por un monto de 200 millones de dólares. La cifra que yo manejo, por tanto, es que el país ha perdido al menos 300 millones de dólares entre 1992 y 2002.

No estás contando el contrabando por año.

En efecto. Como te digo, me baso únicamente en informes acreditados. Aún así, hay casos específicos de éxito en la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, nadie habla de lo que se ha avanzado en la alcaldía de La Paz. No es mi intención hacer propaganda por Juan del Granado, pero no se puede dejar de admirar cómo se ha desterrado la corrupción en este gobierno municipal.

En todo caso, me preocupan las estadísticas, según las cuales la responsabilidad civil municipal era apenas el 4 por ciento de un total de

Las únicas cifras de corrupción que manejo son las de la Contraloría y el FONVIS. La Contraloría ha señalado en 2002 que hay indicios de desvío de recursos —responsabilidad civil— de al menos 100 millones de dólares.

En las auditorías practicadas al FONVIS hay indicios de desvío de recursos por un monto de 200 millones de dólares. Por tanto, de 1992 a 2002, el país ha perdido al menos 300 millones de dólares.

Hay diversas dimensiones emparentadas con la corrupción, desde la falta de seguridad, que tiene que ver con la delincuencia, hasta problemas de ineficiencia en la gestión de salud. Eso nos exige una gran paciencia en el proceso. Los resultados recién podrán observarse dentro de treinta años.

más de 2 mil millones que fueron a parar a las arcas municipales. Si te das cuenta, no representa nada. Lo que se hace es licitar con sobrepregios, de modo que la Ley SAFCO no logra detectar ninguna ilegalidad; todo se hace conforme a las reglas y la corrupción termina siendo legal. Entonces, sólo fijarnos en el dato frío es un poco ingenuo.

Pero eso no lo puedes medir. Por eso hemos hablado al inicio de “la cultura de la trampa”. Y es esto es lo que molesta. Lamentablemente, no hay estudios sobre los costos económicos del clientelismo.

Eso es corrupción. Nuestra democracia pactada ha funcionado así.

Por eso te digo: las aristas son enormes. Podemos detectar diversas dimensiones emparentadas con la corrupción, desde la falta de seguridad, que tiene que ver con delincuencia, robos y crímenes, hasta problemas de ineficiencia en la gestión de la salud pública. Todos ellos se enlazan plenamente con el fenómeno de la corrupción. Debemos tener mucha paciencia, pues los resultados recién podrán observarse en los siguientes 30 años. No olvidemos que hay que cambiar actitudes y, sobre todo, sensibilizar a la gente.

¿Y cuáles han sido los efectos políticos de la lucha contra la corrupción?

Nosotros creemos que el solo hecho de que la lucha contra la corrupción, y la corrupción en sí, sean parte de la agenda pública nacional, ya es un avance. La existencia de instrumentos para combatir este mal, como el Estatuto del Funcionario Público, o la misma Delegación Presidencial Anticorrupción, influyeron para que retroceda lo que podríamos llamar la “corrupción grotesca”. Esa corrupción descarada, esa corrupción que festeja el primer millón de dólares. Es Alberto “Chito” Valle paseando con su motocicleta por la zona sur. Sin embargo, hace mucho tiempo que este señor no puede venir a La Paz, pues inmediatamente recibe un insulto, cuando no una agresión.

Incluso las movilizaciones sociales de febrero y octubre de 2003 son reflejo de ese agujero negro de corrupción: la ira de la población contra lo que se intuía como mal manejo. Y ahora parece que las cosas van a mejorar. Si vemos las elecciones municipales recientes, podemos constatar que los candidatos son diferentes. Por lo menos hay un intento por cambiar la cara política en el país. Vemos partidos políticos que tratan de distanciarse de las personas sindicadas de corruptas. Indudablemente, vislumbramos hoy una gran oportunidad bajo el Gobierno de Evo Morales, pues al menos él ha vencido todo tipo de tentaciones. Es difícil que alguien pueda probarle algún delito. Si algo pudo decir el actual presidente, cuando fue expulsado del Parlamento en 2001, es que “me expulsan porque ninguno de ustedes me pudo comprar”. Asimismo, podemos ver que hay la voluntad política de poner al costado a aquellas personas que se encuentren bajo sospecha.

Por lo menos actualmente hay un intento por cambiar la cara política en el país. Vemos que los partidos políticos tratan de distanciarse de las personas sindicadas de corruptas.

Pero no hay continuidad con lo que el Gobierno de Mesa, a través de la Delegación que presidías, estaba haciendo.

Hay continuidad. Mantener un viceministerio encargado de la lucha contra la corrupción es lograr la continuidad.

Hablemos ahora de los logros del país en esta dirección. Por ejemplo, la institucionalidad creada desde la Unidad de Lucha contra la Corrupción, su ascenso jerárquico a Secretaría y posteriormente a Delegación, ¿fue algo meritorio? Más que la institucionalidad débil que podemos tener —aspecto que siempre se criticó a esta oficina por duplicar funciones sin tener mandato legal efectivo—, el problema parece ser la falta de continuidad en las políticas. ¿El Gobierno actual hizo bien en cerrar esta dependencia? Tengamos en cuenta que en poco tiempo ha creado la Policía de Inteligencia Financiera, pretende promulgar normas como las que comentábamos; está creando Juzgados de Lucha Contra la Corrupción e incluso ha relegado a sus propias autoridades acusadas de corruptas. En todo caso, antes de entrar a comentar estas modificaciones, hablemos sobre los logros en esta lucha. ¿Realmente existen? ¿O, al menos, estábamos en camino de lograrlos? Pues conviene reconocer que esta lucha no es de corto plazo.

Creemos que los mayores logros tienen que ver con la percepción. Si tú revisas los periódicos, podrás comprobar que los hechos de corrupción disminuyeron drásticamente. Al menos, se puso fin a esa angurria descarada como la exhibida por la Primera Dama durante la gestión de Banzer.

¿Hubo un cambio de percepción?

Sí, creo que sí.

Otro logro fue el haber promovido la creación de una Red Interinstitucional de Lucha Contra la Corrupción, que funcionó con el concurso de 33 entidades. Estas redes estaban previstas en el Estatuto del Funcionario Público y tenían el propósito de velar por la transparencia en sus respectivas organizaciones.

Pero esta red ya no existe.

No, lamentablemente en el Gobierno de Eduardo Rodríguez Vetzé se anuló esta red. Posteriormente la quisieron revivir, pero ya estábamos en diciembre. Ya era tarde.

El otro logro fue que involucramos a la totalidad del país con una visión descentralizada. Tuvimos ocho oficinas departamentales, totalmente equipadas y con gente capacitada, así como una plataforma de cuatro brigadas que llegaban a los municipios más lejanos, en coordinación con el Parlamento, el Ministerio de Hacienda, la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) y el Ministerio de Participación Popular. Pero, de igual forma, se cerraron durante el Gobierno de Rodríguez.

Un logro fue la creación de una Red Interinstitucional de Lucha Contra la Corrupción, que funcionó con 33 entidades. Éstas estaban previstas en el Estatuto del Funcionario Público y tenían el propósito de velar por la transparencia en sus respectivas organizaciones.

Lamentablemente en el Gobierno de Eduardo Rodríguez Vetzé se anuló esta red. Posteriormente la quisieron revivir, pero ya estábamos en diciembre. Ya era tarde.

Nos parecería ideal que la nueva Constitución dé un carácter constitucional a esta oficina técnica de lucha contra la corrupción. Así como el Defensor del Pueblo, esta oficina técnica anticorrupción debería ser independiente y contar con recursos propios.

¿Las oficinas departamentales que mencionas dependían de la prefectura?

Teníamos un convenio; dependían en parte de nosotros y en parte de la prefectura. La prefectura contribuía con la logística, pero nosotros pagábamos a los funcionarios y el equipamiento.

Para concluir, es preciso entender en qué medida las autonomías departamentales y la Asamblea Constituyente van a modificar este tema. ¿Lo van a hacer?, ¿en qué sentido?

Esperamos que la Asamblea Constituyente incorpore en la Constitución el derecho a la información. Es un derecho que debe ser complementario al derecho de la libre expresión del artículo 7 de la Constitución actual. Y nos parecería ideal que la nueva Constitución dé un carácter constitucional a esta oficina técnica de lucha contra la corrupción. Así como el Defensor del Pueblo, esta oficina técnica anticorrupción debería ser independiente y contar con recursos propios.

Y por otro lado, consideramos que las autonomías y el régimen municipal crean una mayor posibilidad de luchar contra la corrupción por este elemento de cercanía del que hablábamos antes. Eso nos pasó precisamente con las oficinas departamentales, que funcionaron mucho mejor que la oficina nacional. Tenían menos trabajo, menos carga, pero a la vez podían responder mucho más rápidamente, conociendo el medio y, así, enfrentando a los poderes regionales.

¿Qué hicieron estas oficinas?

Hicieron un trabajo de prevención y, sobre todo, de visibilización de aquellos casos más claros de corrupción.

Pero todo ello parece ornamental cuando paralelamente se dejan de lado elementos de lucha contra la impunidad absolutamente obvios. Por ejemplo, ¿por qué no se ha apresado a figuras específicas, como Hedim Céspedes, de quien nadie duda es un corrupto?

Las autonomías y el régimen municipal crean mayor posibilidad de luchar contra la corrupción. Las oficinas departamentales funcionaron mejor que la oficina nacional. Tenían menos trabajo, pero a la vez podían responder más rápidamente, conociendo el medio. Hicieron un trabajo de prevención y, sobre todo, de visibilización de aquellos casos más claros de corrupción.

Porque esa ni es ni será nuestra competencia. Lo que nosotros hacíamos era lograr que se movilicen los responsables de aquello. Ya que nombras a Céspedes, y te incluyo a Marinkovic o Kieffer, lo que nosotros hicimos fue lograr, por un lado, que cada entidad desarchive los procesos pendientes. Por otro lado, impulsar al Parlamento a que apruebe los juicios de responsabilidad pendientes. Ahí cabe destacar que tuvimos un apoyo enorme de la Comisión de Ética y, en particular, de aquellos parlamentarios que nos apoyaron sin descanso, en especial el senador Carlos Sandy, que pagó de su bolsillo a una secretaria, durante dos meses, para poder encontrar los papeles archivados.

Esta fue una gran labor, pues todos los casos que te menciono estaban a punto de prescribir. Nuestra obligación era impedirlo y convocar a los

medios a que hagan pública esta situación. Por eso nosotros explicamos a los periodistas que meter a la celda a algún corrupto no era nuestra potestad. Tan solo presionamos a los que deberían cumplir su trabajo. Por eso te digo, hay que trabajar contra la corrupción privilegiando el trabajo de la prensa, evitando los espacios de riesgo y creando una normativa que permita disminuir la corrupción.

Hay que luchar contra la corrupción privilegiando el trabajo de la prensa, evitando los espacios de riesgo y creando una normativa que permita disminuir la corrupción.

Mobilizaciones sociales y conflictos

Conflictividad social

Una conversación con Roberto Laserna*

¿Qué entendemos por conflictos?

Mi manera de definir un conflicto es muy práctica y muy sencilla, no parte de una gran teorización. Lo que me interesa es captar el fenómeno de la acción conflictiva en Bolivia. Yo lo definiría, de una manera muy amplia, como la manifestación pública de un desacuerdo o un antagonismo, lo que implica el ejercicio de un acto de presión o el deseo de involucrar a otros actores en la relación con el adversario. En ese sentido, el conflicto siempre supone algún grado de violencia porque supone alguna acción destinada a obligar al otro a aceptar un punto de vista o involucrar al otro a apoyarlo o respaldarlo en la acción que está realizando.

Existe, pues, un grado de violencia innegable. De imposición al otro de planteamientos que no necesariamente son los más adecuados. Sin embargo, hoy en día hay toda una corriente teórica que idealiza las movilizaciones sociales sin tomar en cuenta que muchas veces no son tan benévolas como sugieren sus defensores...

En los conflictos sociales se manifiestan movimientos de distinto tipo y también antimovimientos sociales, es decir, que ahí hay una variedad muy grande y, a veces, sobre un mismo evento, uno puede tener varios tipos de actores y varias orientaciones. Entonces, yo no diría que en Bolivia todos los movimientos sociales son básicamente conservadores o todos son básicamente revolucionarios. Creo que hay del tipo progresista, del tipo regresivo, del tipo conservador, del tipo innovador, si tú quieres. Lo

Un conflicto es la manifestación pública de un desacuerdo o un antagonismo, lo que implica el ejercicio de un acto de presión o el deseo de involucrar a otros actores en la relación con el adversario.

* Roberto Laserna se licenció en economía en la Universidad Mayor de San Simón, posteriormente cursó la Maestría y el Doctorado en la Universidad de Berkeley-California. Entre las diversas actividades que ha desarrollado están: Visiting Professor (Woodrow Wilson School of Public and International Affairs and Program of Latin American Studies), Princeton University; catedrático titular en la Universidad Mayor de San Simón desde 1978; investigador senior del CERES (1981); presidente de la Fundación Milenio (2003). Ha publicado, entre otras: *Conflictividad sociolaboral en Bolivia*, con Jesús Ortega y Douglas Chacón; *La situación de los derechos humanos en Bolivia* (coordinador); *Empujando la concertación. Marchas campesinas, opinión pública y coca*, con Natalia Camacho y Eduardo Córdova; "La conexión perversa" en el texto *¿Es sostenible la globalización en América Latina?*, debates con Manuel Castells, México.

que sí creo es que en la última época, especialmente desde el año 2000, hemos asistido a la emergencia de un movimiento social fuertemente conservador, un movimiento de carácter populista, estatista, nacionalista, que tiene un desemboque regresivo en la mayor parte de los casos. El caso de la denominada Guerra del Agua es paradigmático, porque ahí se usa un lenguaje progresivo, de inclusión, antiimperialista, y el resultado final de esa guerra es el daño a los más pobres, el daño exactamente a quienes entregaron su fuerza, su energía y, en algunos casos, su vida. Y es que la gente se moviliza no en función a una idea práctica sobre qué es lo que se puede alcanzar, sino en función a criterios ideológicos que son los que organizan la acción.

Es decir que la famosa Guerra del Agua ha desmejorado la calidad de vida del cochabambino...

En Bolivia no todos los movimientos sociales son conservadores o revolucionarios. Creo que los hay del tipo progresista, del tipo regresivo, del tipo conservador, del tipo innovador. Pero, especialmente desde el año 2000, ha emergido un movimiento social fuertemente conservador, un movimiento de carácter populista, estatista, nacionalista, con un desemboque regresivo en la mayor parte de los casos.

Sí, no cabe duda. El servicio ha desmejorado y las oportunidades se han perdido. El resultado más concreto de la Guerra del Agua es que se fue el inversionista que tenía el compromiso y la obligación de ampliar la cobertura del servicio que, según los planes y según los acuerdos, debía ser del 90 por ciento para el año 2004. Estamos en el 2006 y la cobertura del servicio no llega ni al 50 por ciento de la ciudad. Lo que se ha logrado es terminar el túnel de Misicuni, por el cual pasan entre 100 y 200 litros de agua por segundo. Deberían pasar cuatro metros cúbicos si el proyecto ya estuviera listo. Esos 200 litros no llegan a la ciudad de Cochabamba porque la empresa es tan débil, financiera y políticamente, que no ha podido construir el tubo que trae el agua desde Misicuni hasta Cochabamba, que son 15 kilómetros, más o menos.

Lo único que ha crecido, en este periodo, ha sido el empleo. De 250 personas que tenía Semapa, antes de la Guerra del Agua, ahora tiene 800 u 850 personas, y la estructura de distribución del agua sigue siendo tan o más injusta de lo que era en el año 2000. Los que vivimos en el norte de la ciudad tenemos acceso al servicio y pagamos la décima parte de lo que pagan los que viven en el sur, que tienen que comprar agua de turriles, de mala calidad, sucia, etc.

Entonces, creo que ahí está el daño. Y es un daño enorme, no sólo en términos de mala calidad o mal servicio, sino también en términos de mortalidad, porque la diferencia de mortalidad infantil entre las áreas sin agua potable y aquellas con agua potable es de 60 a 140 niños por cada mil nacidos. Vale decir, el número de muertos de esta guerra diaria por contar con este recurso es mucho mayor que los dos ciudadanos muertos aquellos días. Son probablemente de 10 ó 15 niños que mueren cada día desde el 2000 hasta el 2006. Por eso digo que la Guerra del Agua parecía ser la pelea de David contra Goliat, de una ciudad pequeñita, en Bolivia, peleando contra una gigante transnacional. El resultado final es que realmente estamos peor que antes.

Pero, entonces, si como en este caso hablamos de movilizaciones conservadoras y de conquistas pírricas, ¿qué movilización puede ser tildada de progresista?

Bueno, el movimiento de las mujeres sigue siendo un movimiento progresista. Sigue siendo un movimiento por la equidad, por la inclusión social. Hay grupos organizados de mujeres que participan en la vida política, participan en la vida social, están organizadas en la Coordinadora de la Mujer.

Sin desmerecer este aporte de las mujeres a la democracia, parece anecdótico mencionarlas cuando al frente tenemos a las enormes movilizaciones sociales desde el 2000. ¿Todas ellas han sido conservadoras?

La mayor parte son conservadoras. Yo diría que posiblemente el movimiento autonomista, aunque seguramente tiene un componente conservador y de resistencia, tiene también un componente progresista de inclusión y de apertura a la política.

En todo caso que quede claro que, conservadores o no, las movilizaciones han ido incrementándose a lo largo de este primer lustro del milenio. ¿Por qué? Considero que la pregunta tiene que ver con cultura, violencia y conflicto. ¿Podemos decir que estamos convirtiéndonos en una cultura del conflicto?

Yo defino la cultura como un conjunto de representaciones y explicaciones que nos ayudan a justificar nuestra vida cotidiana y nuestros actos. La cultura es el resultado también de esos actos. Es decir, todo el tiempo estamos recreando la cultura, que orienta nuestro comportamiento, pero con nuestro comportamiento también recreamos la cultura. Desde esa perspectiva, es posible hablar de una cultura política en Bolivia y es posible hablar de una cultura del conflicto en Bolivia, en el sentido de que una buena parte de la acción social, de la intención de los actores, de los actores, transita por los mecanismos de la presión.

De hecho, en este momento se puede ver que, en pleno gobierno de Evo Morales, sale un grupo de usuarios o beneficiarios del Fonvis, bloquean la autopista y dicen que si no bloquean, las autoridades no les escuchan. Y eso es perfectamente normal, pero ese bloqueo es un acto de violencia porque está coartando los derechos de libre tránsito del resto de la gente que no tiene nada que ver ni con la actitud de estos usuarios, ni con la negligencia del gobierno de turno. Entonces, hay una cultura del conflicto en esa lógica de tolerancia que tenemos al abuso que hacen los demás de nuestros derechos, y en la facilidad con que nosotros abusamos de los derechos de los demás. Esa cultura del conflicto implica también una creciente tolerancia con la violencia. Si uno observa los datos de los últimos conflictos, se da cuenta de que hay una intensificación y una cada vez

Es posible hablar de una cultura política, de una cultura del conflicto en Bolivia, en el sentido de que una buena parte de la acción social, de la intención, de los actores transita por los mecanismos de presión.

mayor recurrencia de las personas, los individuos y los grupos a salir a las calles y expresarse de una manera violenta.

Me gustaría preguntarte sobre la periodización de los conflictos, porque esto no siempre era así. Hemos pasado de una manera pasiva de hacer conflictos a una mucho más activa. También mencionas en un trabajo tuyo la posibilidad de volver a reforzar esa sociedad sumamente corporativa del pasado. Estaríamos volviendo a ello.

En el registro de conflictos que llevo haciendo desde el año setenta, hemos empezado a clasificar las formas de conflictos y a categorizarlas. Una forma interesante eran aquellos conflictos de adhesión pasiva, a diferencia de los de adhesión activa. Adhesión pasiva significa que dejas de hacer lo que haces habitualmente. Si trabajas en una fábrica y haces una huelga de protesta, entonces te adhieres pasivamente. Pero un conflicto de adhesión activa supone que yo soy convocado a hacer algo distinto, no habitual, como bloquear una calle, por ejemplo. Si agrupamos los conflictos en esas dos formas, uno de los rasgos más interesantes es cómo ha cambiado el panorama. En los setenta y ochenta dominaba el conflicto de adhesión pasiva, como la huelga, o el dejar de hacer algo. Ahora predomina el de adhesión activa, como la marcha, o la manifestación. Es una tendencia, en el largo plazo, a reducir los conflictos de adhesión pasiva y aumentar los de adhesión activa, que tiene que ver también con el cambio del rol protagónico de los actores sociales. Antes, los asalariados eran mucho más activos y mucho más fuertes. En cambio ahora lo son más los pequeños productores y los trabajadores informales que, por supuesto, no tienen patrones a los cuales presionar por su acción y lo que hacen es presionar al público, al consumidor, al cliente. Entonces, en este sentido, ha habido este cambio de actor y de forma de acción. Yo creo que esto se da más o menos a mediados de los ochenta.

En los setenta y en los ochenta dominaba el conflicto de adhesión pasiva, ahora predomina el de adhesión activa. Esto tiene que ver con el cambio del rol protagónico que tienen los actores sociales. Antes, los asalariados eran mucho más activos y mucho más fuertes. En cambio, ahora lo son más los pequeños productores y los trabajadores informales.

¿Y respecto a la cantidad? Sabemos que el periodo de la UDP fue caótico, al igual que el de Carlos Mesa.

Sí, los momentos de mayor intensidad fueron los de la UDP, en que la frecuencia y la cantidad de conflictos fue muy alta. Pero luego han vuelto a renacer, especialmente durante el gobierno de Banzer, y se han disparado durante el gobierno de Carlos Mesa. Yo creo que en todo el registro que tengo de 36 años, el récord nacional de conflictos se lo ha llevado Carlos Mesa, con algo así como 105 en un mes, cuando con la UDP llegaban a 93. Por otra parte, ahora son movilizaciones muy fragmentadas. Antes tendían a ser más agregadas, lo que se debía obviamente a la presencia de la COB, mientras que la CSUTCB no tiene actualmente la misma capacidad de aglutinación. Entonces, el tipo de conflicto que tenemos ahora es más disperso y fragmentado; por eso yo decía que buena parte de este conflicto, si bien se dirige hacia el Estado, es, en realidad, parte de una competencia política con otros actores similares.

Pero de todos modos el Estado sigue siendo el máximo centro. Y mientras el Estado sea el referente principal de la sociedad, es necesario preguntarnos hacia dónde podría llevarnos esta riqueza gasífera que ha motivado dos “guerras”, de acuerdo a la versión de nuestro actual Vicepresidente. Tenemos una tradición rentista-populista que podría ahondarse aún más gracias a estas inmensas riquezas. ¿Qué rol le cabe jugar al MAS en este escenario? Es pertinente señalar que el populismo funciona bien en la medida en que la prebenda sea grande, pero siempre hay el riesgo de tener menos recursos para distribuir, lo que obviamente generaría frustración y mayor conflictividad.

Bueno, antes que nada cabe aclarar que yo no llamo específicamente prebenda a cualquier acción del Estado. Lo que sucede es que existe una variada capacidad material del Estado para dar respuestas. Algunas de esas respuestas son prebendales pero otras, seguramente, han de ser respuestas legítimas para satisfacer necesidades básicas y necesidades productivas de la gente. Y en eso, es muy claro que la capacidad material del Estado impone un límite a esta lógica, en que los actores presionan y el Estado cede. Entonces, es una relación perversa porque tiende a excluir a los sectores que no se organizan y que son habitualmente los sectores más vulnerables y pobres. ¿Quiénes no pueden presionar saliendo a las calles? Los ancianos, los niños y las mujeres rurales. ¿Quiénes sí pueden presionar? Los trabajadores estatales: el magisterio, salud, los fabriles, los sectores urbanos, los empresarios. Entonces es una lógica perversa porque tiende a distribuir la acción del Estado en función al orden y la capacidad de presión de la gente, y eso genera inequidad social.

Pero esa lógica tiene un límite y es el límite material referente a los recursos de que dispone el Estado. Ciertamente, ese límite está ampliándose con la exportación de gas. Corremos el riesgo inminente de entrar a esa lógica, y no salir de ella implica terminar distribuyéndonos los recursos del gas de una manera absolutamente desigual y reproduciendo la pobreza y la desigualdad, en contra de la cual dicen luchar todos los que salen a las calles.

Tú me preguntas: ¿en qué medida la llegada del MAS al gobierno refuerza esta tendencia? Es difícil saberlo porque el MAS se ha construido como un intento de agregar esta múltiple presencia de pequeños actores fragmentados. Ahora bien, en el MAS tenemos, yo creo, dos grandes polos ideológicos. Uno es el polo representado por Evo Morales, que es un populista auténtico, de corazón y de mente. Él está realmente convencido de que lo que viene del pueblo es verdad y es cierto, por el hecho de que viene del pueblo, sin que esto implique una manera peyorativa de serlo. Creo que es un populista auténtico y es, además, un nacionalista auténtico. Creo que él se ha forjado en una lucha contra el imperio, contra la política americana antidrogas, y eso lo ha convertido en un nacionalista antiimperialista. Entonces, ese es un polo. Yo lo llamaría el polo nacionalista-populista.

El récord nacional de conflictos se lo lleva Carlos Mesa, con algo así como 105 conflictos en un mes, cuando con la UDP llegaban a 93.

Ahora las movilizaciones son muy fragmentadas. Antes tendían a ser más agregadas, lo que se debía a la presencia de la COB, mientras que la CSUTCB no tiene actualmente la misma capacidad de aglutinación. Buena parte de los conflictos, si bien se dirigen hacia el Estado, son, en realidad, parte de una competencia política con otros actores similares.

La lógica de que los actores presionan y el Estado cede es una relación perversa porque tiende a excluir a los sectores que no se organizan y que son los más vulnerables y pobres, y también porque tiende a distribuir la acción del Estado en función a la capacidad de presión de la gente, generando inequidad social.

El otro polo está representado por García Linera, que es más bien estatista nacionalista. Estatista en el sentido en que él es un intelectual estatista, que no cree tanto en las manifestaciones de la base o de la masa. Es un foquismo puro que cree en la vanguardia, en la iluminación de los líderes que son capaces de producir ideas que capturan a las masas. Entonces, creo que hay una complementariedad. Se encuentra con Evo y ambos comparten esta visión nacionalista con carácter étnico. Yo diría que en este grupo de Linera están Carlos Villegas, Andrés Solís Rada y Juan Ramón Quintana. Si uno los escucha hablar, se da cuenta que, en su concepción, el pueblo no existe más allá del Estado. El Estado es el único representante del pueblo. El Estado es el único que puede generar desarrollo y producir bienestar. Y fortalecer al Estado es fortalecer a la nación. No hay ciudadanos, ni individuos en su visión.

En la de Evo, cuentan más los individuos y los ciudadanos, pero bajo la forma de comunidades colectivas.

Lo que la corriente de pensamiento de la Comuna, cuyo máximo representante es precisamente García Linera, define como “forma multitud”.

Lo de la “forma multitud” es una teorización a la que no quisiera entrar, porque es una teoría para darle cuerpo y consistencia ideológica a movimientos de masas que carecen de ella. Yo enfatizaría, más bien, en la idea de que hay tensión entre estos dos polos (populista y estatista). Que el tema no está resuelto. Podrían dividirse o fusionarse, porque los dos se insertan muy bien en el paraguas ideológico boliviano, que es estatista, populista y nacionalista. Es nacionalista defensivo, porque nos han criado con la idea de que este es un país agredido permanentemente, que es víctima de todos. Tenemos las más grandes riquezas del mundo, somos los más hermosos, bellos y ricos del mundo y estamos siempre asediados desde afuera.

En el MAS tenemos dos polos ideológicos. El polo representado por Evo Morales, que es nacionalista populista, en el que existen los individuos y los ciudadanos, pero bajo la forma de comunidades colectivas. El otro polo está representado por García Linera, que es estatista nacionalista, con el Estado como el único representante del pueblo y el único que puede generar desarrollo y producir bienestar.

¿Dónde está la tensión? No termino todavía de entender bien lo que dices. ¿Qué manifestaciones tiene hoy esta tensión?

En este momento no existe una gran manifestación de esta tensión porque ambos están coincidiendo. Pero, por ejemplo, cuando la gente apoya la idea de la nacionalización de los recursos naturales, está pensando en algo que la va a beneficiar directamente. Va a resolver su demanda particular. Pero en la idea de Carlos Villegas, Andrés Solís Rada o García Linera, la lógica que predomina es la de la oferta más que de la demanda. Es el Estado el que dirige. Es el Estado el que va a imponer qué tipo de industrialización se hace o a dónde van los caminos. Entonces puede haber un choque, en la medida en que el plan de inversiones que desarrollen los iluminados tecnócratas del estatismo choque con la realidad de las demandas.

Refiriéndome a tu aclaración, quizás me parece pertinente insistir en la lógica de la prebenda por una sencilla razón. Parece que ésta (la prebenda) se ha incrementado más que nunca. Pienso en el origen reciente de la violencia y del conflicto y posiblemente podríamos observar que comienza a agudizarse en el periodo de Banzer. Considero que el cargo de conciencia del General lo llevó a gobernar con la lógica patrimonial del 52, en general, y con la propia lógica de prebendalismo desmesurado de su primer gobierno (1971-1978), en particular, dejando a un lado el proceso de modernización que habíamos emprendido.

Analizando los gráficos de frecuencia durante el gobierno de Banzer, que se posesiona en agosto, antes de esa fecha los conflictos estaban en alrededor de 7 a 10 conflictos por mes. En septiembre ya empiezan a subir y no bajan nunca más; siguen subiendo hasta llegar al gobierno de Carlos Mesa. Uno de los elementos centrales es la conciencia política de Banzer, porque él entra al gobierno decidido a demostrar que es un auténtico demócrata y que lo que pasó, pasó y ya no volverá a suceder. Él cree que la democracia es simplemente ser bueno con la gente y aceptarlo todo. Además, hay un elemento adicional, que no mencionamos habitualmente y que surge en esa época, surge con mucha fuerza: la apuesta por la lucha contra la pobreza desde los organismos internacionales. Y Banzer recoge esa idea en su programa de gobierno y privilegia la propuesta en el sentido de que el Estado va a resolver el problema de la pobreza. Entonces, contribuye a levantar más expectativas en la gente con el Diálogo Nacional, con el perdón de la deuda externa y con el Jubileo. Todo ello infla las expectativas de la población.

Otro elemento es el deseo de la izquierda, de los sectores sociales y los que alguna vez fuimos reprimidos en la época de Banzer, de tomarnos una revancha. Entonces, hay una combinación de factores que hacen que todos los grupos sociales empiecen a manifestarse de una manera conflictiva, y la respuesta del gobierno fue la de ceder continuamente. Todos estos factores fueron debilitando al Estado.

La paradoja, sin embargo, es que si bien el Estado se debilita, la sociedad civil tampoco es fuerte. No parece tener organicidad más allá del discurso de no pocos teóricos que idealizan su existencia. Entonces, ¿qué podemos esperar de este Estado?

A ver. Hay varias dimensiones en la pregunta. Ciertamente, eso demuestra que el Estado era débil, pero se debilita más por la pérdida continua de capacidad material para dar respuesta a las demandas de la gente. Hay también debilitamiento mutuo de los partidos del sistema, y yo diría que en ello juega mucho la competencia democrática que, a tiempo de intentar diferenciarse del otro, contribuye también a la inflación de expectativas. Pero el otro elemento que los debilita a todos juntos y por igual son las acusaciones mutuas de corrupción. Yo creo que la corrupción disminuyó mucho por varias razones; no desapareció, pero se hizo más

Con Banzer hubo una combinación de factores que hacen que todos los grupos sociales empiecen a manifestarse de una manera conflictiva, y la respuesta del gobierno fue la de ceder continuamente. Todos estos factores fueron debilitando al Estado.

El Estado se debilita por la pérdida continua de capacidad material para dar respuesta a las demandas de la gente. Hay también debilitamiento de los partidos del sistema; ahí juega mucho la competencia democrática que, a tiempo de intentar diferenciarte del otro, contribuye también a la inflación de expectativas. El otro elemento que los debilita son las acusaciones mutuas de corrupción.

visible, y entonces la percepción de la corrupción fue mayor. El otro tema es que se acusaron mutuamente, pensando que todos eran corruptos y que la mancha le iba a caer al otro nada más y terminaron todos sucios y deslegitimados. Entonces, ahí hay un debilitamiento desde adentro que corroyó también las bases del sistema político y le dio fuerza al movimiento emergente. Ahora, yo creo que esta fuerza emergente es fragmentada y tampoco creo que tenga fuerza. En este momento ha logrado aglutinarse en torno a un caudillo muy vigoroso, que es el Presidente Evo Morales, pero su éxito o su futuro depende, en realidad, de en qué medida logra distribuir el excedente petrolero entre todos los grupos o sectores sociales, una vez que logre vencer el circo político que se está montando en este momento.

O sea que el futuro se vislumbra bastante patrimonial, en el sentido de la repartija.

Es un retorno a eso, y en algún momento tú recordaste el cuadrante que yo había utilizado para explicar los conflictos del año 2000. En él se veía cómo el país había pasado de un tipo de acción colectiva a un tipo de presión corporativa, y el Estado, mediante el control de la economía, había intentado pasarnos de un cuadrante a otro. Pero los conflictos del 2000 mostraron un deseo de ambas partes de volver al primer cuadrante, que era el del Estado corporativo. Eso se veía el 2000, y empieza a realizarse el 2006. Es decir que estamos, otra vez, en el primer cuadrante. Ahora, la base material del ejercicio de funcionamiento de esa relación ya no es la misma y eso es lo que le pasó a Banzer, porque él quería situarse en ese cuadrante —el del reparto patrimonial al mejor estilo del Estado del 52—, pero no encontraba los mecanismos materiales para hacerlo.

Lo que es ciertamente paradójico, pues los datos son muy contundentes al respecto: la inversión pública aumentó muchísimo de comienzos de los noventa a comienzos del 2000...

El debilitamiento de las bases del sistema político le dio fuerza al movimiento emergente, que, sin embargo, es fragmentado. Ha logrado aglutinarse en torno a Evo Morales, pero su futuro depende de en qué medida logre distribuir el excedente petrolero entre todos los grupos o sectores sociales, una vez que logre vencer el circo político que se está montando en este momento.

Exactamente. Es sin duda una cosa paradójica, si vemos que en este periodo los ingresos públicos se habían cuadruplicado y la inversión pública se había multiplicado por diez de los años noventa al 2000. Sin embargo, se quejaban de que no tenían dinero, de que no había de dónde gastar. Tengamos en cuenta que desde 1990 al 2000 la inversión pública se multiplica por nueve. La percepción es que la inversión es menor, que el gobierno no tiene plata, que el déficit lo está ahogando. Si uno ve los datos, se puede ver que hay un continuo aumento, ya no concentrado en el gobierno central, es cierto, pues que todo sale directamente a los municipios y a las prefecturas. Por eso mismo digo que es imposible que haya habido tanta corrupción como antes, porque la asignación de recursos ya no es tan arbitraria. Entonces vuelvo a insistir en que estamos volviendo al cuadrante primero pero, claro, la base material de ese cuadrante ya no

existe. Por eso, la primera propuesta que hace el gobierno es recuperar las capitalizadas, recuperar el control del Fondo de Capitalización Colectiva.

¿Tener el control del Estado para hacer más fluida esa práctica patrimonial tan propia del primer cuadrante?

Bueno, lo que necesitan es ensanchar y volver a expandir el Estado a fin de tener el peso que quieren. Ellos saben que si bien han obtenido el 53 por ciento de la votación, lo que permite a Morales acceder plenamente al gobierno, se trata de un gobierno que tiene menos poder y atribuciones en la economía que las que tuvo el que gobernó en 1993, antes de las reformas. Hay que recuperar ese poder.

Pero vuelvo a la tesis de la debilidad social y la fortuna de contar, coyunturalmente, con un líder aglutinador como es Evo. En ese sentido me parece muy provocador y revelador dejar por sentado que no es la fuerza social necesariamente la que produce las movilizaciones, ni que éstas surgen necesariamente como acción política de los más desamparados. Evo surge, en buena cuenta, y entre otros factores, como resultado de los conflictos entre aquellas elites contestatarias para ver quién se posesiona como el líder por excelencia, capaz de aglutinar a todos los movimientos sociales. El conflicto, por tanto, se abre para dirimir cuál de los líderes de la oposición que dirigen la movilización social se va a encaramar como el líder hegemónico.

Bueno, hay una variedad de orígenes en los conflictos, y posiblemente algunos surjan como consecuencia de la disputa por el liderazgo. Por ejemplo, están las disputas entre Felipe Quispe y Evo Morales en una época en la que veían quién bloqueaba más y mejor, para definir quién tenía el liderazgo del movimiento social, o entre Olivera y el mismo Morales. En fin, son disputas entre grupos.

Alguna gente me ha criticado el hecho de decir que los conflictos se crean por los conflictos; te estás olvidando, me dicen, de los temas, de las propuestas, de la pobreza y la desigualdad social. Ahí yo creo que también hay que diferenciar las cosas. Había épocas en las que los bolivianos eran más pobres que ahora pero no había tanto conflicto. Hay sociedades que son más desiguales que ésta y no tienen el mismo nivel de conflicto. ¿Qué es lo que hace que la pobreza y la desigualdad sean, en determinado momento, mecanismos de apelación al conflicto social? Eso es lo que tenemos que investigar más. En el caso de Bolivia, creo que no hay que perder de vista la importancia que tienen las expectativas. He mencionado varias veces el tema de la inflación en las expectativas porque, claro, la pobreza es una cosa, la desigualdad es otra y la disociación entre lo que espero recibir y lo que realmente tengo es lo que finalmente genera mi protesta, mi rabia y mi bronca. No importa cuánto es realmente lo que tengo, si lo que tengo no concuerda con lo que yo realmente espero tener. Entonces, ahí sí empiezo a protestar, y esto explica esta notable paradoja

Los conflictos del 2000 mostraron un deseo del Estado y de la presión corporativa de volver al cuadrante del Estado corporativo. Eso empieza a realizarse el 2006.

El MAS necesita ensanchar y volver a expandir el Estado a fin de tener el peso que quieren. Ellos saben que han obtenido el 53 por ciento de la votación, pero es un gobierno con menos poder y atribuciones en la economía que los que tuvo el que gobernó en 1993, antes de las reformas. y el MAS quiere recuperar ese poder.

En los conflictos, creo que no hay que perder de vista la importancia que tiene la inflación de las expectativas. La pobreza es una cosa, la desigualdad es otra y la disociación entre lo que espero recibir y lo que realmente tengo es lo que finalmente genera mi protesta, mi rabia y mi bronca.

de que en los últimos 18 años de democracia Bolivia ha avanzado mucho más en la lucha contra la pobreza, en la resolución de necesidades básicas, que los 50 años previos y, sin embargo, los gobiernos que han presidido estas medidas han sido derrotados políticamente. Entonces han mejorado las condiciones de vida, pero las expectativas crecieron muy rápido y, por tanto, la brecha entre expectativas y realidades ha sido mucho mayor ahora. Esto se debe a conflictos internos, a la pugna interna, a la competencia electoral y también se debe a la existencia de nuevos flujos de información, a nuevas aspiraciones culturales que vienen del intercambio global de bienes, servicios e imágenes.

En ese sentido, vale la pena enfatizar algo que mencionabas, a saber, que el conflicto no surge tanto de los más pobres sino, más bien, dentro de las ciudades y de las clases medias y medias altas, por un lado. Entre las zonas urbanas y rurales, surgen más en el ámbito urbano, y entre capitales del eje versus el resto de las capitales, surgen más en las del eje. O sea, son los más pudientes los que más conflictos generan.

Yo diría que no sólo son los más pudientes, sino que, al mismo tiempo, son los que tienen mayor acceso a la información y los que tienen expectativas más altas. Obviamente, en El Alto están tan cerca de La Paz y tan cerca del aeropuerto, de los aviones, de la televisión por cable, del cine, que sus expectativas son más altas que las de aquellos que viven en Punata (y no quiero decir que aquellos no tengan expectativas). Entonces, hay la disociación entre lo que tienen y lo que quisieran tener, que los hace más impacientes, más protestantes, más furiosos. Esa observación demuestra que el tema no solamente tiene que ver con que se movilizan los que más tienen o los más pudientes, sino también los que más esperan, los que mayores aspiraciones tienen.

Realmente eso es importante, y tiene relación con otras tesis no menos controversiales. Mencionas que no es precisamente la crisis la que ha generado el conflicto sino que, más bien, es el conflicto el que ha generado la crisis. Tienes un artículo en Pulso que trata de mostrar cómo la abundancia de los conflictos ha ido deteriorando la situación económica boliviana.

No sólo que los más pudientes se movilizan más sino que, al mismo tiempo, éstos son los que tienen mayor acceso a la información y los que tienen expectativas más altas. El tema no solamente tiene que ver con que se movilizan los que más tienen o los más pudientes, sino también los que mayores aspiraciones tienen.

Bueno, no pretende ser una tesis general. Es una observación específica y concreta sobre los últimos cinco años en Bolivia, y no es audaz en el sentido de que se basa en observación empírica, y en eso me declaro empirista. O sea, nada de lo que digo nace de mi teoría o de la imaginación. Yo uso las teorías para leer la realidad, y finalmente trato de leer la realidad. En ese sentido, puede ser que, en muchos casos, las crisis generen conflictos y, en muchos momentos de nuestra historia, eso es precisamente lo que ha sucedido. Yo diría, por ejemplo, que a fines de los setenta, la crisis fue un motor del conflicto. La crisis económica debilitó a un gobierno autoritario; obligó a la apertura democrática y dio pie a movimientos progresistas que trajeron la democracia al país. Pero en los últimos cinco años, el conflicto

ha precedido a la crisis y la ha agudizado. El conflicto empieza el año 97, cuando no había crisis. Y eso debe destacarse. Ahora la cosa no es diferente. A pesar de la bonanza económica en la que nos encontrábamos, las consecuencias de los conflictos sociales se harán sentir agudizando la crisis. Estos efectos no se viven de inmediato, pero repercuten dos o tres años después. O sea que el impacto de los conflictos sobre la economía boliviana lo vamos a sentir recién el 2007.

Pero también tenemos efectos benéficos. Siempre se argumenta desde esa orilla política que sin las movilizaciones no hubiésemos conseguido esa cantidad de regalías y de recursos del IDH.

Sí, pero la inversión nacional ha caído. Es decir, el año pasado, la inversión extranjera directa, que llegó a ser de 1.500 millones de dólares a principios del 2000, ha caído a menos de 60 millones el año pasado. En este momento, ¿quién quiere invertir en Bolivia? Cuando el gobierno les dice que quiere comprarles sus acciones, los otros dicen que quieren venderles. Por supuesto que hemos conseguido el 50 por ciento del IDH, pero ¿de qué nos sirve eso? Nos va a servir para desalentarnos de invertir en otras áreas, para desalentar inversionistas, para no producir y para volvernos unos mangueros del Estado.

Es decir que la epopeya que parece haber sido la expulsión de Aguas del Tunari, en realidad es menos gloriosa de lo que pensamos, pues ahuyenta la inversión. Por eso es necesario poner sobre el tapete versiones idealizadas de estas movilizaciones. En algún caso se llegó a afirmar —aspecto que tú criticas en otro trabajo— que se trataba de la lucha de David (Bolivia) contra Goliat (la enorme transnacional deseosa de quitarnos nuestra riqueza). ¿Qué opinas?

El debate es tratar de entrar a lo que realmente está en juego. Todo actor social tiene derecho a su propio discurso; tiene derecho a explicar su acción de la manera más conveniente y que le atraiga más adherentes. Pero el analista no puede darse el lujo de tomar al pie de la letra las palabras del actor. El analista tiene que ir más allá del discurso. Tiene que ver en qué medida el discurso, en los actos y en la realidad, tiene consistencia o se compatibiliza y, en ese sentido, mi discrepancia con la mayor parte de los movimientos antiglobalizadores es esta inconsistencia entre el discurso y la realidad.

La Guerra del Agua ha sido un gran laboratorio para aprender lo que puede suceder en Bolivia en el futuro. Creo que podemos ver cómo surge el movimiento actual y también a dónde va. Lamentablemente, los resultados de esa Guerra, como ya lo hemos comentado, han sido desastrosos para sus protagonistas y, peor aún, para los más pobres y vulnerables. Entonces la intención discursiva es una cosa y el resultado concreto y práctico es otra. Yo creo que es importante que el analista y los investigadores seamos

A fines de los años setenta la crisis económica fue un motor del conflicto: debilitó a un gobierno autoritario, obligó a la apertura democrática y dio pie a movimientos progresistas que trajeron la democracia al país. Pero, en los últimos cinco años, el conflicto no solamente ha precedido a la crisis, sino que la ha agudizado.

La IED llegó a 1.500 millones de dólares a principios del 2000 y ha caído a menos de 60 millones el año pasado. Hemos conseguido 50 por ciento del IDH, pero esto sólo nos va a servir para desalentarnos de invertir en otras áreas, para desalentar a los inversionistas, para no producir y para volvernos unos mangueros del Estado.

lo suficientemente críticos no solamente con la consistencia ideológica de los discursos, sino también con la consistencia entre la realidad y los discursos. La imagen de David y Goliat se la planteó en el tema del agua porque se pensaba que no se estaba luchando contra Aguas del Tunari sino contra la Bechtel, que tiene una capacidad de producción anual cuatro o cinco veces el PIB de Bolivia. Entonces uno decía “este pueblo ha derrotado a una corporación que era más grande que el país”, y a esa corporación no le importaba la pulga que estaba molestándola. Tan es así, que nos han perdonado la indemnización porque para ellos 25 millones son el ingreso de un día.

No me quiero quedar con algunas preguntas y, en realidad, me falta muy poco, Roberto. Ya hemos visto muchos aspectos, como los riesgos para la inversión, el origen y los tipos de conflicto existentes, la sociología de las movilizaciones. Sin embargo, aún no hemos analizado aquellos aspectos de gestión e institucionalidad pública relacionados con los conflictos. Tú argumentas precisamente que no hay una adecuada institucionalidad para manejar los conflictos. ¿Cuál sería esa institucionalidad a la que te refieres?

El Estado tiene instituciones que podían haber desempeñado un rol de canalización de los conflictos y de administración de las demandas, y no ha sucedido así en gran medida porque no hemos tenido la paciencia de esperar a que esas instituciones maduren y cumplan su rol.

Yo no creo que haya que inventar instituciones nuevas y especiales. Yo creo que lo que pasa es que aquí hemos evolucionado y hemos evitado que se desarrollen las instituciones habituales que existen, como el Parlamento. El Congreso es una de las instituciones donde podrían dirimirse buena parte de los conflictos, si es que reconocemos que ahí hay representación política, social y territorial y que por esa vía podrían canalizarse buena parte de los debates y las discusiones. Lo mismo pasa con los concejos municipales o los consejos departamentales. Es decir, el Estado tiene una cantidad de instituciones que podían haber desempeñado un rol de canalización de los conflictos y de administración de las demandas, y no ha sucedido así. Pero tenemos que saber por qué no ha sido así; en gran medida es porque no hemos tenido la paciencia de esperar a que esas instituciones maduren y cumplan su rol. Ahí viene la observación que haces sobre una tesis que yo planteo respecto al papel de los diálogos. El Diálogo Nacional de 1997, el del 2000 y el último, el del 2004, contribuyeron a fracturar la imagen de estas instituciones. Si la gente va a discutir directamente la política pública, entonces, ¿para qué estamos eligiendo diputados o senadores? Resultan ser de adorno y, claro, fueron mecanismos que, en su momento, parecían ser abiertos a la participación. Yo creo que no nos dimos cuenta en qué medida estábamos erosionando y deslegitimando esas otras instituciones. Entonces, yo no te diría que aquí necesitamos una nueva institucionalidad. Sólo necesitamos que funcione la que hay.

Pero además, en el Poder Ejecutivo, tanto a nivel nacional como en las prefecturas, tenemos unidades de conflictos.

Bueno, pero ello no te va a resolver el problema. O sea, te pueden hacer un monitoreo de los conflictos; pueden evaluar de dónde vienen y hacia dónde van, pero ellas van a actuar cuando el conflicto ya se haya producido; es como tener bomberos. Los tienes que tener, pero no puedes construir todas las casas con madera, rociar las casas con gasolina y tener fósforos encendidos. Eso sería un absurdo. Lo que tienes que hacer es construir una ciudad de manera tal que el número de incendios se reduzca y tus bomberos puedan atender un incendio cada vez. En cambio, aquí hemos pensado que podemos descuidar el resto, y con una unidad de conflictos en el Gobierno se van a resolver los problemas. Éstas son necesarias, pero la clave fundamental es que las instituciones funcionen. O sea, que los alcaldes, los concejales, los tribunales desempeñen su papel, que la policía también. No podemos empezar a pedir que la Iglesia nos lo resuelvan o el Defensor del Pueblo o las unidades de conflictos.

También mencionas esto de los conflictos étnicos. Y los mencionas como si fuesen conflictos que desatan pasiones psicopatológicas. Realmente, ¿es así?, ¿son una amenaza? Con este nuevo discurso de Evo que mencionas, más etnificado, ¿se puede tender a una violencia étnica? ¿O ésta queda descartada después de una victoria tan aplastante como la del MAS?

Creo que la probabilidad de tenerla ha disminuido notablemente, justamente con la victoria de Evo. Los analistas que consideran que esa victoria es positiva para desactivar la bomba del resentimiento y de la animadversión étnica, tienen razón. Todo depende de cómo se comporte ahora el Gobierno y en qué medida el Presidente maneje o no este discurso o esta apelación. Pero es realmente riesgosa y peligrosa, porque recurre a un mecanismo de identificación social que está más allá de la voluntad de los individuos.

¿Qué pensabas cuando escribiste eso? ¿Tal vez El Alto asaltando Calacoto? ¿A qué le llamas conflicto étnico y dónde lo veías posible?

Bueno, en todo lado. Creo que en Bolivia la unidad nacional empezó a construirse en torno al mestizaje. Es un mecanismo que ahora llaman interculturalidad para mostrarlo más moderno pero en realidad es nomás el mestizaje. Pero cuando se plantea la identidad étnica como principio esencial, estás desgajando esto otra vez y le quitas la modernidad, le quitas a la persona la posibilidad de ser moderna, en el sentido de ser práctica y aprovechar las distintas vertientes. Entonces, cuando yo veo que se recurre a ello, encuentro que es un expediente relativamente “facilón” de movilización política: apelas a una cierta esencia étnica que es inmediatamente percibida, y eso funciona como un chantaje social inmediato. Estoy poniendo en evidencia sólo un aspecto de una personalidad compleja, porque tú no solamente eres q’ara, eres también alto, joven, stronguista.

La victoria del MAS es positiva para desactivar la bomba del resentimiento y de la animadversión étnica, pero todo depende de cómo se comporte el Gobierno y en qué medida el Presidente maneje o no este discurso. Pero es riesgosa en tanto recurre a un mecanismo de identificación social que está más allá de la voluntad de los individuos.

Claro, toda la vida...

Y bueno, todo el mundo tiene sus defectos ¡Qué le vamos a hacer! Eres muchas cosas, porque te gusta el jazz o el rock. Todos somos muchas cosas y estos movimientos identitarios a veces tienden a poner en relieve solamente un aspecto, y en eso son represivos, porque te obligan a olvidarte del resto. Y la vida está hecha de complejidad, está hecha de imperfecciones y de multiplicidad.

Le criticas eso a Albó en un artículo publicado en Pulso, que hace referencia a los cuoteos étnicos. O sea, ¿no valdría la pena bajo ninguna circunstancia promover los cuoteos? Te menciono esto porque en otros países los cuoteos sí funcionan, incluso en países muy modernos, como Bélgica o Chipre.

Bueno, depende, si las etnias son minorías, de otro modo no podrían acceder a un puesto en el sistema político, y ahí sí se acepta el cuoteo. Pero en una sociedad como la nuestra, que en la última elección ha demostrado que no necesita el cuoteo, mi objeción es la siguiente: creo que un movimiento sociopolítico que apela a este tipo de identidades primarias, que son inherentes a la persona y no le permiten elegir quién quiere ser, son regresivos. Son, por esencia, primitivos. El individuo debe ser capaz de escoger qué quiere ser y a quién quiere apoyar. ¿Por qué yo no puedo votar por una mujer?, ¿por qué yo no puedo suponer que una mujer indígena puede ser mi representante?

El cuoteo se acepta si las etnias son minorías, puesto que de otro modo no podrían acceder a un puesto en el sistema político. Pero no en una sociedad como la nuestra, que en la última elección ha demostrado que no necesita del cuoteo.

Es que eso que estás diciendo atribuiría el concepto de identidad a una autoidentificación, y no necesariamente es así. A veces, simplemente, te identifican como "este es indio, haga lo que haga". Y también tiene su otro lado. Por más que quieras ser aquello, ya te encajonaron como tal o cual cosa. Pero, bueno, no me quiero quedar en eso. Hablas también de la violencia de Sendero Luminoso, y hace mucho tiempo se pensó que con la Participación Popular todos estos movimientos terroristas quedaron al margen. ¿Aún corremos riesgo de que el conflicto pueda agudizarse de este modo?

No, para nada. Porque allá surgieron por distintos motivos, era otro tipo de sociedad. Aquí no veo posibilidades de algo así. No quiere decir que no existan intentos de que surjan, pero no creo que capten realmente grandes apoyos populares, masivos.

Ya para concluir, vayamos a analizar algunas ideas que se debaten en torno a los conflictos sociales. En particular me interesa conocer tu opinión sobre aquellos trabajos que han adquirido mucha popularidad, como los trabajos de Comuna. Toda esta idealización que hacen de los movimientos sociales, ¿es errónea?

Yo creo que están mistificando la realidad. Están confundiendo la forma de la acción con el contenido de la acción. Es decir, hay una visión mítica

del populismo que cree que todo lo que viene del pueblo es esencialmente bueno, esencialmente sagrado, esencialmente verdadero y que el pueblo movilizadado sabe más que los individuos que forman parte de ese pueblo. Hay una sacralización de la comunidad y de la acción colectiva. Tú sabes que yo he estudiado mucho los movimientos sociales. He escrito libros sobre conflictos sociales, sobre movimientos sociales, sobre la capacidad de los movimientos para producir sociedad y demás. Pero creo que realmente hay que aprender a diferenciar entre el discurso y la acción y tratar de analizar lo que están haciendo, hacia dónde se dirigen y cuáles son los resultados que generan y en qué medida incluyen a los más pobres, a los más vulnerables.

También me gustaría saber que relación hay entre el conflicto y tu tesis del chenko en la economía. ¿Podemos ver una sociología de los conflictos de estos tres grandes grupos económicos que mencionas en este trabajo: los de economía más rural, aquella informal y otra más moderna? Algunos más conflictivos que otros. Es decir, ¿se puede situar, regionalizar o sociologizar el conflicto?

Creo que sería un poco aventurado entrar a una hipótesis de ese tipo. Cuando hice la lectura del *chenko*, hablé del fracaso de Octubre y la crisis del *chenko*. Lo que quería mostrar era que lo que había fracasado no era necesariamente el modelo, como se decía en ese momento, sino que había fracasado el patrón de desarrollo, que era este patrón heterogéneo de articulación entre la economía natural, la economía familiar y la economía capitalista. Había fracasado porque había impedido la expansión de aquella que generaba más oportunidades a la gente y que tenía más posibilidad de generar equidad social porque se han ido bloqueando, y se están bloqueando, la una a la otra. O sea que la economía natural campesina aprovecha del mercado para prolongar su existencia. Para prolongar su vida, evita que el mercado se desarrolle y, al mismo tiempo, prolonga su existencia, pero en niveles de subsistencia y, obviamente, también la economía capitalista aprovecha la mano de obra barata, aprovecha de los bajos niveles de consumo de la población, para disociar sus mercados, pero eso también la limita. Puede ser que genere ganancias inmediatas para los empresarios, pero en el largo plazo está perdiendo. Lo que fracasa, en este momento, es su heterogeneidad, y a eso apunta la tesis. La lectura de la realidad que tiene Álvaro García Linera se parece mucho a la mía en lo que se refiere, por ejemplo, a la existencia de la heterogeneidad, pero nuestras apuestas hacia delante son antagónicas, diversas. Ya hace 25 años planteaba la necesidad de que el Estado se reorganice para reconocer la heterogeneidad, se adapte a la heterogeneidad, que es lo que Álvaro está planteando hoy. Lo hice en un artículo sobre movimientos regionales en la descentralización, pero digamos que en estos años he aprendido que eso no funciona.

Bueno, te agradezco muchísimo, Roberto. Eres muy gentil.

Hay una visión mítica del populismo que cree que todo lo que viene del pueblo es esencialmente bueno, esencialmente verdadero, y que el pueblo movilizadado sabe más que los individuos que forman parte de él. Hay una sacralización de la comunidad y de la acción colectiva. Creo que hay que aprender a diferenciar entre el discurso y la acción y tratar de analizar lo que están haciendo, hacia dónde se dirigen y cuáles son los resultados que generan.

Burguesía chola y mestizaje

Una conversación con Carlos Toranzo*

Has sido muy didáctico al enunciar diversas categorías que parecen describir bien lo que acontece o ha venido aconteciendo en nuestro país. Citemos, por ejemplo, la famosa categoría de “burguesía chola”. Más allá de lo atractivo que resulta este término, ¿qué nos dice?, ¿quiénes conforman esa burguesía?, ¿cómo surge? Y a lo largo de estas dos décadas de democracia, ¿hay variaciones en su composición? Para ponerlo de forma más explícita, ¿esta burguesía ha sufrido cambios de 1985 a la fecha?, ¿se ha beneficiado con las políticas neoliberales?

La burguesía chola no sólo es la burguesía más fuerte, sino la única que queda. Lamentablemente, es una burguesía poco visible y todavía es muy difícil que se constituya en el eje de un proceso de acumulación de capital a escala nacional.

No sé si intenté conceptualizar el término de burguesía chola. De hecho, creo que no teoriqué el concepto, sino que simplemente intenté mirar la realidad. Creo que es un buen consejo para quien hace análisis político: lo primero es mirar, mirar y describir, abstrayéndose de cualquier prejuicio. Muchas veces son estos prejuicios los que obnubilan nuestra mirada y nos impiden leer lo que verdaderamente sucede en la realidad. Y precisamente me di cuenta de que quienes hacen análisis social en Bolivia tenían un prejuicio enorme. Veían a una persona de tez morena como sinónimo de pobre, campesino y cholo. No podían comprender la idea de que también habría empresarios de tez morena. Y no simplemente unos cuantos empresarios desparramados, sino una verdadera burguesía que nació en el seno de la Revolución de 1952 y se consolidó en las últimas dos décadas de nuestra historia. Yo te diría que no sólo es la burguesía más fuerte, sino la única que queda, pues el empresariado tradicional está en quiebra. La Confederación de Empresarios Privados era un club de deudores. Lamentablemente, la burguesía chola es una burguesía poco visible. Todavía es muy difícil que se constituya en el eje de un proceso de acumulación de capital a escala nacional. Nuestros esfuerzos siguen concentrados en los

* Carlos Toranzo Roca es economista de la UNAM, México. Tiene maestrías de Economía en Escolatina, Chile y en la UNAM. Ex profesor de las universidades de Chile, Católica de Chile y UNAM. Profesor visitante de Saint Antony's College, the Latin American Centre, Oxford Inglaterra, investigador del IPPG Program, London School of Economics. Varios libros y artículos publicados en Bolivia, América Latina, Estados Unidos y Europa. Director del suplemento “Tiempo Político” de *La Razón*. Coordinador de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert-Bolivia.

recursos naturales, ya sean nuestros minerales o nuestro gas, pero estos empresarios que se articulan de una manera armoniosa con el mercado interno reciben poca atención. En su mayor parte, son migrantes del campo a la ciudad que enlazan realidades diferentes —la urbana y la rural— de manera eficiente. Los migrantes adoran el mercado. Tienen un *chip* de amor al mercado.

¿Quiénes conforman esta burguesía?

Están ligados al comercio, al contrabando, a la minería (en especial el oro), al transporte interdepartamental e interprovincial, a la artesanía, controlan la metalmecánica, hacen maquila de ropa, de joyas. Controlan el mercado interno, pero ya se proyectan de forma muy agresiva al mercado internacional.

¿Y distribuyen mejor su riqueza? ¿La usan mejor? O, para decirlo de otro modo, ¿esta burguesía tiene prácticas cualitativamente diferentes a las de su par tradicional, o es sólo un asunto de color de piel?

Intuyo que hay una diferencia sustancial, me refiero a la capacidad de reinversión de estos empresarios de tez morena. Si bien utilizan sus ganancias en las denominadas prestes, no llegan a gastar en casas lujosas, ropa suntuaria y cosas por el estilo. Prefieren no tener (mucho) lujo pero seguir reinvertiendo. Por el contrario, la burguesía tradicional está más ligada a su pasado señorial. Dedicar una gruesa porción significativa de sus ganancias al consumo. Y éste no es un rasgo burgués precisamente.

Asimismo, la conexión del empresariado tradicional con Europa o EE UU tiene lugar bajo esta lógica consumista. A lo sumo se mira a estas regiones del mundo como lugares de descanso, mientras esta burguesía chola las tiene como fuente de insumos o parte fundamental de su entramado comercial. Los comerciantes de la calle Huyustus en La Paz o de la Cancha en Cochabamba, más bien tienen filiales en EE UU. Entonces, poseen una práctica distinta.

Lo que dices es crucial, pues desmitifica esa idea predominante en el occidente del país según la cual sólo hay ricos en la parte oriental del país. En realidad, también tenemos ricos acá. También hay oligarquías acá. Por ejemplo, los transportistas son una oligarquía sumamente poderosa.

Considero que esta burguesía chola tiene su réplica en Santa Cruz, donde observamos la existencia de una burguesía *cunumi* igualmente poderosa. Tengamos en cuenta que estos sectores empresariales han crecido y se han fortalecido en los márgenes de la legalidad estatal. Han aprovechado cualquier resquicio, sin fijarse demasiado en el cumplimiento de las normas, pero los han aprovechado. En ese sentido, habida cuenta de que la ilegalidad campea en todo el país, es evidente que tenemos otras formas de burguesía no formal o chola en otras regiones del territorio nacional.

La burguesía chola está ligada al comercio, al contrabando, a la minería (en especial el oro), al transporte interdepartamental e interprovincial, a la artesanía; hace maquila de ropa, de joyas, etc.

Hay una diferencia sustancial entre ambas burguesías: la capacidad de reinversión de estos empresarios de tez morena, que prefieren no gastar en casas lujosas, ropa suntuaria, etc. Por el contrario, la burguesía tradicional está más ligada a su pasado señorial y dedica al consumo una porción significativa de sus ganancias.

Considero que esta burguesía chola tiene su réplica en Santa Cruz, donde observamos la existencia de una burguesía *cunumi* igualmente poderosa.

Teniendo en cuenta que la ilegalidad campea en todo el país, es evidente que hay otras formas de burguesía no formal o chola en otras regiones de Bolivia.

Pero ¿por qué esta burguesía no logra mayor cohesión? ¿Por qué no existe, por ejemplo, una confederación de empresarios privados aymaras?

No sé por qué no hay cohesión. Tal vez haya otras formas de cohesión. El empresariado cruceño se reúne en fraternidades, no te olvides. Posiblemente los puntos de encuentro de estos sectores cholos o *cunumis* se den justamente en sus festividades. El Gran Poder podría, creo yo, ofrecernos una fotografía nítida de estas estructuras de poder compartiendo espacios comunes.

Siguiendo con tus populares categorías, conviene que nos hables de lo pluri-multi. Así, en general, posiblemente no signifique mucho, pues no hay sociedad en este planeta que no sea de alguna manera pluri-multi. ¿Qué comprende esta noción? ¿Las diversas reformas públicas impulsadas a lo largo de este periodo democrático han sido favorables a lo pluri-multi? ¿En qué grado lo han sido? ¿Qué reformas se debería poner en marcha para que este concepto tenga mayor vigencia en el mundo real? Y por otro lado, ¿conviene dar más cabida a esta pluriculturalidad? (pues, de acuerdo a tu pensamiento, se trataría más de pasar a una nueva etapa de interculturalidad que a una de pluriculturalidad).

Lo *pluri-multi* es sólo una categoría descriptiva. Se trata simplemente de salir a la calle y darte cuenta de que vives entre ciudadanos muy diferentes entre sí. En octubre del 2003, la gente adinerada de la zona sur de La Paz descubrió que había laderas. Cuando la gente se manifestaba en las calles, en los barrios acomodados de La Paz, se creía que irían a robar y saquear sus casas. Finalmente, se dieron cuenta de que nada de ello sucedería.

Entonces, si la categoría nos remite a algo tan obvio, ¿sigue siendo útil?

Creo que sí. Te encuentras en todo lugar con culturas distintas. Estás palpando la pluriculturalidad en todo lado y en todo momento. Lo cotidiano es “¡ayayau!” y “¡achichiu!”. ¿Qué te dicen estas mezclas en el lenguaje del día a día? Que acá hay muchas culturas y que tú eres el resultado de esta pluri-etnicidad. Puede parecer obvio pero había que describirlo para visibilizarlo, pues muchas miradas impedirían esta visibilización. ¿Te das cuenta? Yo sólo intentaba —y lo sigo haciendo— decir que así somos. Así somos en lo cotidiano: pluriculturales. Tenemos una multi-etnicidad que ojalá que sea mirada y reconocida.

Lo *pluri-multi* es sólo una categoría descriptiva. Se trata simplemente de salir a la calle y percibir que uno vive en medio de ciudadanos muy diferentes entre sí.

La tendencia actual sigue otro derrotero. Y es ahí donde surge el largo e interminable debate con los antropólogos. Creo que la antropología idealiza excesivamente lo indígena, mirándolo como algo esencialmente puro, en una supuesta pureza que en la realidad no existe. Cuando yo estoy en Tarata o Sipe Sipe y me cruzo con un ciudadano quechua, sé perfectamente que no estoy con un ciudadano de un pueblo originario. De ninguna manera. Y es eso lo que quiero dar a entender con el uso de la

categoría de lo *pluri-multi*: esa circulación que ha habido; esa mezcla entre culturas.

Y en la actualidad lo *pluri-multi* tiene mucha mayor importancia, porque hoy se está mitificando nuevamente la supuesta puridad de los pueblos indígenas. En el Censo de 2001 se nos confecciona un país compuesto de un 63 por ciento de indígenas —dato muy parecido al Censo de 1950— y, a partir de esta cifra, se fabrica una supuesta puridad. Dudo de la exactitud del dato, pues se eludió la pregunta acerca de si nos entendemos como bolivianos o si nos entendemos como mestizos. Por eso, creo que la categoría tiene plena vigencia. Debemos encontrar el camino de la interculturalidad antes que el de estas purezas que no aceptan las mezclas que se han producido en el transcurso del último medio siglo de historia del país.

¿Qué ha sucedido de 1985 a la fecha? ¿Hemos promovido un proceso que incentive esta pluriculturalidad? ¿Se ha reforzado el discurso de la pureza o el de la interculturalidad? Pero, sobre todo, ¿qué ha hecho el Estado —que nunca es neutral— en lo que se refiere a la construcción de políticas públicas en uno u otro sentido?

Aunque hoy ya tiene sabor a poco, la Constitución aprobada a inicios de los años noventa reconoce que éste es un país multicultural y pluriétnico. Éste es un paso trascendental; es pasar de la simple descripción al reconocimiento pleno. Luego se da un paso adicional con la promulgación de la Reforma Educativa, que instituye el bilingüismo, para llegar al “plato fuerte” que viene de la mano de la Ley de Participación Popular, la cual reconoce formalmente a los pueblos indígenas y comunidades campesinas, haciéndolos partícipes de la gestión de los recursos municipales. Fue una ley verdaderamente inteligente, pues se limitó a reconocer aquello que ya existía. Y las leyes y reformas más profundas son aquellas que reconocen la realidad; no aquellas que intentan crearla.

Entonces, considero que estas políticas públicas, que han sido las más audaces, han favorecido esta pluriétnicidad. Desafortunadamente, ha surgido una corriente paralela que pretende reforzar los particularismos. Y conste que la exacerbación de los particularismos termina creando ideologías radicales que engendran o consolidan un fundamentalismo étnico y regional muy peligroso para la unidad de Bolivia.

Precisamente en esta época se ha tendido a mostrar lo diferentes que somos y no lo que nos une. Por eso me parece muy oportuna esta revisión del mestizaje que haces. Sin embargo, ¿cómo entendemos esta reivindicación? Más de una vez has defendido esta condición sociocultural y hasta la has mostrado como parte de tu propio ser, definiéndote como el “Cholanzo” más que como el Toranzo, lo cual me parece muy descriptivo de lo que queremos reflejar. Pero ¿la categoría de mestizo no termina careciendo de precisión? Al cobijarnos muchos como mestizos, la categoría pierde

Debemos encontrar el camino de la interculturalidad antes que el de estas supuestas purezas que no aceptan las mezclas que se han producido en el transcurso del último medio siglo de historia del país.

Aunque hoy ya tiene sabor a poco, la Constitución aprobada a inicios de los años noventa reconoce que éste es un país multicultural y pluriétnico. Éste es un paso trascendental; es pasar de la simple descripción al reconocimiento pleno.

Luego se da un paso adicional con la promulgación de la Reforma Educativa, que instituye el bilingüismo, para llegar a la Ley de Participación Popular, la cual reconoce formalmente a los pueblos indígenas y comunidades campesinas, haciéndolos partícipes de la gestión de los recursos municipales.

Quiero enfatizar la tesis de que no hay una identidad única en Bolivia. Hay múltiples identidades que justamente tienen que ver con lo *pluri-multi*: no hay una identidad única ni debemos forzar la construcción de una sola identidad.

Hay quienes afirman que la categoría 'mestizo', en todo caso, sirve para invisibilizar aquellas identidades diferentes que pugnan por ser reconocidas. Pues yo creo que de lo que se trata es de mostrar que no hay un único mestizo con rasgos únicos y definitivos.

relevancia. Se define como mestizos a Carlos Valverde, a Carlos Toranzo e incluso muchos dicen que el mismo Evo Morales es mestizo. Lo único que se logra ampliando excesivamente el concepto es invisibilizar realidades menos armónicas. Por eso, más bien te pregunto sobre las identidades que hay en Bolivia. ¿Cuáles son los principales grupos existentes?, ¿y dónde queda realmente el mestizaje?

Quisiera enfatizar la tesis de que no hay una identidad única en Bolivia. Hay múltiples identidades que justamente tienen que ver con lo *pluri-multi*. Éste es un aspecto que remarco profundamente en mi pensamiento: no hay una identidad única ni debemos forzar la construcción de una sola identidad. Creo que quienes han forzado la construcción de una sola identidad han fracasado. Fracasó la Revolución soviética al tratar de generar un solo modelo cultural, así como fracasó la Revolución del 52 al proponer una sola visión cultural que idealizaba la figura del mestizo como una entidad única y homogénea. Y lo curioso es que precisamente en un mundo globalizado, en el que tú creerías que todo tiende a hacerse más homogéneo, estas diferencias se manifiestan. Donde hay más desarrollo de lo global, hay más consciencia de tu identidad local.

Hay quienes afirman que la categoría mestizo, en todo caso, sirve para invisibilizar aquellas identidades diferentes que pugnan por ser reconocidas. Pero yo no creo en esta tesis, ya que de lo que se trata es de mostrar que no hay un mestizo único con rasgos homogéneos y definitivos. Al contrario, hay una multiplicidad de mestizos en el país. Cuando asistes a una fiesta en El Alto, estás con un tipo de mestizo, que no es el mismo que el mestizo de Mecapaca, de la Pérez Velasco o del Plan 3.000 en Santa Cruz. Todos son distintos. Característica que me libera de que esta descripción intenta invisibilizar. Más bien, creo que todo debería hacerse visible.

Por tanto, ¿hay en todos nosotros algo boliviano, que es en definitiva algo que nos une?

Sí, hay algo que nos une. Y no solamente hay unidad contra la agresión, como es el caso de nuestra identidad profundamente boliviana cuando reclamamos el mar. No, no es sólo una identidad a la defensiva. E incluso posiblemente ni siquiera sea una bolivianidad consciente, pero no por eso deja de ser real. Por ejemplo, los collas criticamos a los cambas, pero muchos de nosotros quisiéramos ir a vivir allá. Del mismo modo, Tarija y Santa Cruz se pueden envalentonar resaltando sus diferencias con el occidente, pero eso no significa que quieran independizarse, pues son bolivianos aun en la diferencia. Y esos son los *chips* que debemos visibilizar, ya que muestran que Bolivia transita una senda hacia la interculturalidad antes que hacia los particularismos étnicos y regionales, a pesar de los discursos indigenistas que pugnan por visibilizar sólo los particularismos.

Pasemos a otro punto. Si hay algo que persiste en tu trabajo es el permanente énfasis en rescatar lo positivo de las reformas emprendidas. En este país de mezquindades es fundamental que haya un Toranzo que nos recuerde las virtudes desarrolladas. Sin embargo, esta actitud ciertamente ponderable no siempre ha tenido un efecto positivo: y es que al procurar encontrar equilibrios entre lo bueno y lo malo, has terminado por defender algo que es obvio en cualquier reforma: siempre hay algo bueno y algo malo. Por lo que, más bien, de lo que se trata, es de saber qué pesa más, y cuándo y dónde pesa más un polo que otro. Vale decir, al remarcar lo destacable—por ejemplo la Participación Popular o la misma democracia pactada—, has sido muy suave con sus consecuencias menos benevolentes. Por esta razón, me encantaría que nos hagas un balance somero de las reformas más destacables (en el balance final entre lo bueno y lo malo) así como de aquellas poco beneficiosas o simplemente negativas durante estas dos décadas.

Antes de hablar de las reformas, te voy a contar una anécdota. Cuando era vicepresidente de la Fundación MultiPartidaria, me llama el presidente Guido Riveros y me dice que está tramitando el Cóndor de los Andes para el papá de H. C. F. Mansilla, que ya tenía cerca de 100 años. ¿Qué tal? ¡¡Hemos esperado que el señor tenga 100 años para hacerle un homenaje!! Y es esto lo que realmente me molesta en Bolivia. No puedo creer que reconozcas a la gente cuando está cerca de su último adiós. Creo que hay que tener la valentía de reconocer cada día a tu igual y al *otro* en lo positivo que hace. Pero los dirigentes políticos de nuestro país tiran a matar al *otro*, y sucede lo mismo con los dirigentes deportivos o los sindicales. Creo que las propias palabras se han vuelto agresivas. Alguien me decía: “aquel es un torpe”. Y sí, quizás sea torpe para manejar el balón con la pierna derecha, pero tal vez sea un tipo habilísimo para manejarlo con la izquierda. Y es que lamentablemente no tenemos la capacidad de encontrar el matiz. Éste es un tema cultural muy fuerte. En Bolivia o se es blanco o se es negro. Hay una lógica maniquea para analizar la política y la misma cotidianidad del mundo.

Por eso trato, en lo que escribo e incluso en mi vida cotidiana, de buscar estos equilibrios entre lo bueno y lo malo. Pero ahora que me preguntas por las reformas, por falta de tiempo no puedo hablarte de todas, pero puedo hablarte de una que es trascendental y que tiene que ver con la inserción de nuestro país en el mundo: la Reforma Educativa. ¿Y por qué te hablo de la inserción de nuestro país en el mundo? Pues porque los países se insertan en el mundo cuando acceden al conocimiento. Hoy en día los países no se dividen entre pobres y ricos, entre productores de materia prima o industriales; se dividen entre países que acceden al conocimiento y a la información y los que no tienen esa capacidad.

La Reforma Educativa logró impulsar la educación intercultural. Ese fue un gran salto. Me emociona ver en un pueblo la bandera boliviana y que canten el himno nacional en aymara, quechua y en español. Pero no me emociona la Reforma Educativa cuando en sus contenidos no me

Cuando asistes a una fiesta en El Alto, estás con un tipo de mestizo, que no es el mismo que el mestizo de Mecapaca, de la Pérez Velasco o del Plan 3.000 en Santa Cruz. Todos son distintos.

Bolivia transita una senda hacia la interculturalidad antes que hacia los particularismos étnicos y regionales, a pesar de los discursos indigenistas, que pugnan por visibilizar sólo los particularismos.

La Reforma Educativa logró impulsar la educación intercultural. Emociona ver un pueblo la bandera boliviana y cantar el himno nacional en aymara, quechua y en español.

construyó un sujeto democrático, tolerante y emprendedor. Un sujeto que no le tenga miedo a la lógica empresarial. Un sujeto que sepa que ser empresario no es malo. Y eso fue algo que no podemos negar que sucedió en esta reforma, restándole valor a su alto contenido democratizador.

Y esta falta de contenidos más democráticos es una carencia común a otras reformas. Por ejemplo, si bien la Participación Popular es de lo más valorable en el marco de las políticas implementadas, también tuvo su lado menos auspicioso. Pocos desconocen que después del 52 esta norma se constituye en una reforma capaz de abrir los ojos al Estado para que vea el mundo rural. Sin embargo, este hecho positivo contrasta con la pasividad que engendró. Acostumbró al municipio a recibirlo todo. No se crearon incentivos para que el municipio tenga la garra de generar recursos por sí mismo. Aunque no nos dimos cuenta, atomizó al Estado en 324 partículas. Y con 324 municipios no puedes generar una visión regional sólida. Por eso es que intuitivamente los municipios intentaron mancomunarse. Tuvieron la intuición correcta de que manteniendo esta escala reducida —el municipio— no podrían llegar muy lejos. Debían unir esfuerzos ante la carencia de un Estado a nivel intermedio, que pueda aglutinar estas iniciativas desperdigadas. Por eso es que intentaron mancomunarse.

Entonces, reconozco que hay un avance democrático extraordinario gracias a la Participación Popular. Pero es un avance ciertamente paradójico, pues no elimina las formas clásicas de participar que Fernando Calderón denomina como la “política en las calles”. Vale decir, conviven dos formas de participar, una antiestatal, mientras la otra, instituida con la Ley de Participación Popular, se propicia en un ámbito institucional. Curiosamente, en ambos casos se trata de los mismos agentes participativos. Algunas veces enfrentados al Estado, reclamándole vehementemente medidas inmediatas, otras veces coordinando armónicamente con él. Vale decir, se ha democratizado el acceso a la comunicación. Esto tiene mucho que ver con la capitalización y con la lógica de haber inyectado inversión al mundo de las telecomunicaciones.

Ahora, si me preguntas por la capitalización, yo creo que en este caso también debemos ilustrar desde la descripción. Si hoy Bolivia está tratando de jugar a ser el centro energético de provisión de gas es porque tiene 53 ó 49 TCF entre probados y probables. Algo pasó que derivó en una fuerte inyección de inversión que, a su vez, permitió que haya más exploración y tengamos esta cantidad de TCF que nos permite jugar en divisiones superiores. Este hecho positivo contrasta, no quepa duda, con la actitud demasiado obsecuente con la inversión privada que tuvo la élite gubernamental. Creo que se idealizó a las empresas transnacionales. Lamentablemente funcionamos con un *chip* de dependencia bien incrustado en nuestras mentes. Estuvimos lejos de lograr una mínima autodeterminación en la lógica de Zavaleta. Pero insisto: eso no desmerece algunos avances incuestionables. Por ejemplo, si tomamos el caso de la capitalización de las telecomunicaciones. Hace 20 años tenían que llamarte desde la casa

No me emociona la Reforma Educativa cuando en sus contenidos no me construyó un sujeto democrático, tolerante y emprendedor. Un sujeto que no le tenga miedo a la lógica empresarial. Un sujeto que sepa que ser empresario no es malo.

de tu vecino para decirte que tenías una “conferencia”. Era el tiempo en el que había un solo teléfono en toda una zona y además, las líneas costaban 1.500 dólares o más. Hoy, en cada pueblo, has eliminado la palabra “conferencia”. Simplemente utilizas una tarjeta para hacer una llamada al extranjero. Cualquier carpintero o vendedora de mercado tiene un celular. Vale decir, se ha democratizado el acceso a la comunicación. Esto tiene mucho que ver con la capitalización y con la lógica de haber inyectado inversión al mundo de las telecomunicaciones. Es un asco lo que ha pasado con el LAB, pero esa no es la imagen para el resto de las empresas capitalizadas.

Sin embargo, llegado el momento de la evaluación, olvidamos nuevamente hacer el matiz. Nuevamente tiramos a matar y terminamos descalificando el proceso en su conjunto. Reitero: los círculos de gobierno fueron demasiado obsecuentes con la inversión privada extranjera. No debió ser así. Basta ver otras experiencias internacionales. Los mexicanos todavía tienen PEMEX, los chilenos CODELCO, los brasileños PETROBRAS y los venezolanos PDVESA. ¿Por qué rifamos todo? Lo que pasa es que los bolivianos vamos de un extremo a otro. Nos creímos aquello de que el Estado del 52 fue un desastre. Calificamos al dogma del Estado de ineficiente y, por tanto, compramos el dogma del mercado. Compramos precisamente su opuesto, pero nunca tuvimos la capacidad del matiz. Si hubiéramos considerado el matiz habríamos tenido una proyección económica mejor. Habríamos vendido nuestras empresas en forma selectiva. Lamentablemente no lo hicimos y hoy ya es tarde. No podemos comprar ya una versión remozada del Estado del 52. Ese Estado es ya irreproducible. Más bien, debemos tener la suficiente valentía para decir que la nacionalización que hemos emprendido ahora implica una ampliación de 180 días en el proceso de cambio de contratos. De lo que se trata no es de retornar a este modelo estatal, sino lograr una mejor convivencia con la inversión extranjera. No hay condiciones de reproducir el pasado, pero tampoco debemos creernos el ombligo del mundo. No olvidemos que sólo tenemos cerca del 1 por ciento del total de las reservas mundiales de gas.

Paso a analizar tu trabajo. Me permito traer a colación críticas duras no sólo frente a tu postura sino a lo que se definió como la era del “pensamiento ILDIS”. Se metió en la misma bolsa a una variada gama de intelectuales, como René Mayorga, Fernando Calderón y Carlos Toranzo —por citar a algunos— cuyo rasgo común sería el haber legitimado un modelo de exclusión: el modelo neoliberal. A este respecto y con la excusa de esta crítica, me interesa hacerte dos preguntas. Una simple: ¿cuán cierta es esta crítica (o estas críticas)?, ¿realmente se puede hablar de un pensamiento relativamente homogéneo? Pero aún más importante, Carlos, ¿puedes decirnos qué papel han jugado los intelectuales en las diversas fases de nuestra historia, en especial de nuestra historia democrática? Y ahora, ya en esta “era del MAS”, ¿qué papel les cabe a los intelectuales?

Reconozco que hay un avance democrático extraordinario gracias a la Participación Popular. Pero es un avance ciertamente paradójico, pues no elimina las formas clásicas de participación: una antiestatal, mientras la otra, instituida con la Ley de Participación Popular, se propicia en un ámbito institucional.

De lo que se trata no es de retornar a este modelo estatal del 52, sino lograr una mejor convivencia con la inversión extranjera.

El principio básico de la democracia es la tolerancia, y ese es el principio que deseo seguir. Cuando llegué a Bolivia en 1987 comencé a trabajar en el ILDIS con un objetivo preciso: generar una esfera pública de encuentros entre distintos que puedan tolerarse.

Comienzo con esta idea del “pensamiento común”: no es cierta. Cuando dicen que soy un intelectual boliviano se me eriza la piel. Respeto mucho la categoría de intelectual. Yo, creo, he sido más un cronista de la democracia y de las cosas cotidianas, además de un concertador, que propiamente un intelectual. Creo que esto de los intelectuales es una carga muy pesada como para poder aceptarla. De todos modos, sé a qué te refieres. Y es a esa idea de muchos críticos que sostenían que algunos intelectuales nos vendimos al neoliberalismo y a la democracia burguesa. Lo que quiero decirte, a propósito de esta crítica, es que mi primera formación ha sido como economista. Un economista formado en la teoría neoclásica. Continué formándome después desde una posición teórica marxista. Me convertí en un marxólogo y, más que marxólogo, me volví un “capitalólogo” hace unas tres décadas. Obviamente, te estoy hablando de una preparación que data de hace 30 años.

Posteriormente, abandoné a Marx y me concentré en la lectura de autores clásicos: Hume, Rousseau o Montesquieu. Gracias a ellos empecé a beber de la democracia como paradigma. Cuando volví a Bolivia en el año 1987, yo ya apreciaba profundamente la democracia representativa. Es innegable que con la experiencia dolorosa que viví en 1971, viendo cómo la dictadura asesinó a mi hermano, aprendí que no se puede, que no es justo matar por una utopía. No se puede matar, así sea por una causa correcta. Asimismo, en mi exilio en Chile aprendí la necesidad de tolerar al *otro*, a respetar la diferencia. Y ese es el principio básico de la democracia: la tolerancia, ese es el principio que deseo seguir.

Cuando llegué a Bolivia en 1987 comencé a trabajar en el ILDIS con un objetivo preciso: generar una esfera pública de encuentros entre distintos. Distintos que, no obstante sus diferencias, puedan tolerarse. Cabe subrayar que en aquellos años dominaba aún la lógica del maximalismo: o eres mi amigo o eres mi enemigo. Esa lógica no ofrece la oportunidad de trabajar en común por un proyecto. De ese modo, mi trabajo, más que intelectual, fue el de propiciar estos encuentros. Sin duda que coincidimos, más de una vez, con aquellos intelectuales que supuestamente pertenecerían a un modo específico de pensar. Intelectuales como René Mayorga, H. C. F. Mansilla, Fernando Calderón, Fernando Mayorga, Eduardo Gamarra, Roberto Laserna o Jorge Lazarte.

Entonces, lo que he intentado es construir un camino pluralista. Es normal que siempre que haces algo recibas críticas. Y críticas duras. La mejor forma de contestar a estas críticas es mantener el silencio. Nadie puede ser reconocido por todos, pues unos estarán de tu lado y otros te golpearán, y normalmente te golpean cuando haces algo. El secreto para que no te ataquen es no hacer nada, pero yo no soy partidario de la inacción.

Hoy por hoy, ¿los intelectuales de moda han logrado configurar un pensamiento en común?

Entonces, lo que he intentado es construir un camino pluralista. Es normal que siempre que haces algo recibas críticas. Y críticas duras. La mejor forma de contestar a estas críticas es con el silencio.

Lo paradójico de la Argentina es que este país ha tenido una intelectualidad muy sólida pero que nunca ha logrado acercarse al poder. Lo propio ha sucedido en el Perú. La situación en Bolivia ha sido diferente, pues generalmente los intelectuales del país han estado muy cerca del poder político, judicial y mediático. Siempre han ejercido influencia en el destino político nacional. El periódico *La Calle*, propiedad del MNR, fue fundamental para consolidar las ideas de este partido y hacer efectiva la Revolución de 1952. No es casualidad que René Zavaleta hubiera llegado a ministro siendo tan joven. Él, como joven intelectual simpatizante del MNR, fue rápidamente reclutado por la política. No es casualidad que Sergio Almaraz hubiera llegado a tener enorme relevancia en la política hidrocarburífera en la coyuntura en que le tocó vivir. Tampoco lo es en el caso de Marcelo Quiroga Santa Cruz, quien llegó a diputado y luego, como ministro, impulsó la nacionalización del petróleo en 1969. Esta ausencia de división del trabajo quiebra las fronteras entre la política, el Estado y el poder, por un lado, y quienes han leído tres libros, por el otro. Indudablemente tenemos ejemplos actuales, como García Linera o Carlos Mesa.

El ideal para mí era el ejemplo mexicano, donde el intelectual se mantenía separado del poder político. Sin embargo, en Bolivia no hay una diferenciación clara entre estos dos campos. Todo está más cerca, y por eso las críticas contra los intelectuales son evidentemente más fuertes.

Pasemos a otro tema: la economía. ¿Puedes hacernos una periodización de lo que han sido las políticas públicas económicas en Bolivia a lo largo de sus diferentes gobiernos/coaliciones? Y, más importante aún, ¿a qué actores ha beneficiado esta gestión económica? En algún texto nos hablabas de la nueva derecha boliviana como beneficiaria directa: ¿quiénes la componen?, ¿siguen siendo los principales beneficiados? O para ponerlo en simple: ¿quiénes han ganado y quiénes han perdido con las reformas? ¿Qué grupos de poder se han formado?, ¿hay cambios de Gobierno con las mismas élites económicas encaramadas en el poder? Y finalmente, sintetizando estas preguntas, ¿quiénes son los “dueños” de Bolivia? o tal vez sea mejor preguntar ¿quiénes son más dueños que otros?

El texto acerca de la nueva derecha lo escribí en referencia al periodo 1985-1989, época en la que se desarrolla —o empieza a hacerlo— una burocracia distinta. Vi cómo emergía el gonismo, que representaba una derecha “ilustrada” respecto a la derecha dictatorial. Ese proyecto naciente logró alguna vinculación con sectores populares e indígenas. No otra cosa demuestra la articulación del ex vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas, connotado líder e intelectual aymara, con esta corriente liberal. Al escribirlo intentaba elaborar un cuadro descriptivo de esa nueva configuración política en ciernes, y no tanto elaborar una radiografía económica del momento. El texto, en ese sentido, reseña el nacimiento de un nuevo pensamiento de la derecha, diferente de la ideología golpista que había generado la dictadura de Banzer. Esta nueva derecha, por el contrario, se mostraba más abierta al

Para mí, lo ideal era el ejemplo mexicano, donde el intelectual se mantenía separado del poder político. Sin embargo, en Bolivia no hay una diferenciación clara entre estos dos campos.

Generalmente los intelectuales bolivianos han estado muy cerca del poder político, judicial y mediático. Siempre han ejercido influencia en el destino político nacional, como René Zavaleta, Ministro del MNR, o ya en la actualidad, García Linera y Carlos Mesa.

La nueva derecha del gonismo se mostraba más abierta al mundo, y su apertura le permitió captar intelectuales renombrados que coadyuvaron a elaborar las grandes leyes de aquel momento: leyes de medio ambiente, género o inclusión social.

Esta nueva derecha lúcida empieza a delinear un proyecto de poder. Ahora bien, si me remito al plano económico, identifiqué claramente a algunos que salieron ganando: aquellos que se articularon a las empresas capitalizadas, al sistema financiero, al desarrollo agroindustrial y a las actividades forestales.

La nueva derecha, que tenía un código político de cierta modernidad, supuso un cambio frente a la vieja derecha de corte no democrático —la derecha golpista de Banzer—.

mundo. Apertura que le permitió captar intelectuales renombrados que coadyuvaron a elaborar las grandes leyes de aquel momento: leyes de medio ambiente, género o inclusión social. Era, pues, una derecha lúcida, que empezaba a delinear un proyecto de poder. Ahora bien, si me remito al plano económico, definitivamente identifiqué algunos ganadores: aquellos que se articularon a las empresas capitalizadas, al sistema financiero, al desarrollo agroindustrial y a las actividades forestales. Esos fueron los grandes beneficiarios.

¿Incluyes a la minería mediana?

No tanto, porque se nos cayó en el 85. Recién ahora empezamos a observar la recuperación de grandes proyectos mineros. Por eso, te repito, más que todo son aquellos que se ligaron a empresas capitalizadas, al sistema financiero y al desarrollo agropecuario. Pero, insisto, la nueva derecha, que tenía un código político de cierta modernidad, supuso un cambio frente a la vieja derecha de corte no democrático —la derecha golpista de Banzer—. Aunque tampoco debemos creer que surgía en el país una derecha plenamente moderna, pues Sánchez de Lozada era esquizofrénico. Tenía un código de modernidad y un código de señor feudal. No en vano era dueño de su partido. Era un señor *cuasi* feudal que nunca aceptó la relación horizontal dentro del MNR. Todos estaban o debían estar por debajo de él. Los únicos que podían estar a su nivel eran empresarios y millonarios, como Fernando Illanes o Fernando Romero. Queda claro que podían tener un código democrático, pero su código señorial era más fuerte, como corresponde al ambiente en el que Sánchez de Lozada y alguna gente de su círculo íntimo se había criado. Amaban la democracia representativa, pero sus códigos culturales señoriales/oligárquicos eran más fuertes.

Y en Sánchez de Lozada primó siempre mucho más lo señorial, especialmente al final de su vida política.

Era el dueño de su partido, de las ideas y de todo. Ahora sólo es dueño de su soledad.

Llegando ya a la coyuntura actual, ¿qué significa Evo Morales en este periplo de la democracia? Tú, como fiel lector de Zavaleta, ¿pensarías que se repetirá la paradoja señorial: más indígenas en el poder pero igual de señoriales que sus antecesores? O crees que realmente se avecinan cambios cualitativos: ¿adónde va el país?

Te respondo con una idea que ya comenté en una entrevista. En el cóctel de despedida que ofreció el Presidente saliente Eduardo Rodríguez estaban los mismos de siempre, vestidos con los mismos trajes, los mismos perfumes y, en general, con el mismo gris de siempre. Sin embargo, ya con Evo la cosa cambia. Veías otra gente. Notabas la variación en los colores.

La vestimenta era diferente. Sobresalían las abarcas y los ponchos, pero, sobre todo, los olores eran distintos. Esa es la muestra de una revolución democrática. Todos los analistas estábamos de acuerdo con que vivíamos un enfrentamiento muy grave, pero la elección de Evo Morales salvó al país de muchas muertes y evitó que la sangre llegue al río. Considero, pues, que estamos viviendo una verdadera revolución democrática. Y digo democrática tomando en cuenta que Evo y el MAS son parte de un proceso de democratización en el país; los primeros atisbos de democratización política permitieron la elección de Evo Morales como diputado uninominal y abrieron espacio para el copamiento de los municipios del trópico de Cochabamba por parte del MAS. Y estas dos décadas de democracia permitieron que alcanzara el segundo lugar en las elecciones de 2002. Por tanto, Evo Morales y el MAS son producto de esta democracia, es decir, de una democracia que hoy se cuestiona, ignorando sus resultados positivos. En las últimas elecciones generales de 2005 se consolida esta tendencia de democratización política y social. Ahí es cuando se genera más ciudadanía política, pero no entendida como el derecho a elegir, sino como el derecho a la autorepresentación. Tengamos en cuenta que en el pasado los barrios populares y las comunidades rurales se prestaban siglas. Hoy gobiernan con la suya propia.

Evo Morales es hijo de la Revolución de 1952 y es hijo de la Participación Popular y de la democracia de estas últimas dos décadas. De aquí en adelante ya no se podrá eludir a los sectores populares en la conformación del poder político. Y este es un hecho trascendental. Los sectores populares están ahí en carne y hueso; llegaron para no marcharse. ¿Cuál es el flanco débil? Pues que la cultura del clientelismo no cambió. Simplemente que ahora el MAS es el dueño del reparto clientelar del poder. Ya no es un cuoteo partidario; ahora hay un cuoteo a favor de sindicatos y de movimientos sociales, pero no por ello deja de ser un cuoteo.

Creo, en suma, que se está gestando una verdadera revolución democrática. Sin embargo, aunque es indudablemente muy profunda, conserva rasgos que no la hacen mejor: un férreo clientelismo, además de una lógica rentista que posiblemente se agudice a causa de la economía del gas. De acuerdo a esta lógica, gastas los pocos recursos que tienes, no los reinviertes. Esa es la dinámica que impera en un Estado rentista. Esperemos que esta lógica no se repita y ojalá que no desperdiciemos nuestras riquezas naturales en el reparto patrimonial clásico. Eso nos impediría dar el salto a un Estado productivo y competitivo.

En todo caso, a los ojos de las viejas élites castizas, la llegada de Evo Morales al poder ha sido “mucha dosis”. Les ha generado un verdadero *tist’api*. No pueden deglutir los nuevos colores. Yo soy hijo de un dirigente minero y de una dirigente de la fábrica Said, entonces a mí no me asustan esos nuevos olores. Yo he vivido en esos olores. No vengo de las oligarquías y quizás por eso miro este momento con mucha expectativa, sabiendo que estamos viviendo una revolución democrática.

Tampoco debemos creer que surgía una derecha plenamente moderna. Sánchez de Lozada nunca aceptó la relación horizontal en el MNR; era un señor cuasi feudal y dueño de su partido. Él y su círculo íntimo veneraban la democracia representativa, pero sus códigos culturales señoriales/oligárquicos eran más fuertes.

Vivíamos un enfrentamiento muy grave, pero la elección de Evo Morales salvó al país de muchas muertes y evitó que la sangre llegue al río. Considero, pues, que estamos viviendo una verdadera revolución democrática.

Evo Morales es hijo de la Revolución de 1952, es hijo de la Participación Popular y de la democracia de estas dos décadas. De aquí en adelante ya no se podrá eludir a los sectores populares en la conformación del poder político.

Más importante que lo nacional popular es el respeto al Estado de derecho, al imperio de la ley. Esperemos que esa tolerancia se practique.

Debemos evitar la paradoja de que los incluidos traten de excluir a los demás. Se debe aprender a convivir con todos. Aprender a tolerar y aceptar a otras agrupaciones ciudadanas, partidos políticos y, en general, a sectores que piensen distinto.

El Poder Ejecutivo debe tolerar al Poder Legislativo y al Judicial. Por tanto, debemos entender la democracia como convivencia con el *otro*, respeto por el *otro* y construcción de un proyecto común con el *otro*.

Pero tus hijos no han nacido en esos olores.

No siempre necesitas nacer en los olores, sino tener la práctica de la tolerancia, de una tolerancia que he intentado transmitir a mis hijos. Más importante que lo nacional popular es el respeto al Estado de derecho y al imperio de la ley. Esperemos que esa tolerancia se practique. Hoy, los que estaban excluidos están plenamente incluidos. Por eso es que debemos evitar la paradoja de que los incluidos traten de excluir a los demás. Se debe aprender a convivir con todos. Aprender a tolerar y aceptar a otras agrupaciones ciudadanas, partidos políticos y, en general, a sectores que piensen distinto. No tienen que negarlos, porque el país se construye con todos. No me repitas aquellas canciones de la vieja izquierda que enfatizaba que “la tortilla por fin se dio la vuelta y ahora los pobres comen pan y los ricos mierda y mierda”. Yo no creo que la tortilla se haya dado la vuelta; lo que necesitamos es articular entre todos un proyecto nacional.

¿Te das cuenta? Debemos ser tolerantes y respetuosos de la ley. No voy a dejar de aplaudir al Gobierno de Morales en su lucha contra la corrupción, pues sabemos que en este país se cayó el sistema político por exceso de corrupción. Sin embargo, se me eriza la piel cuando el presidente dice: “Diego Ayo, culpable”, “usted, corrupto”, “usted, ladrón”. La cosa no debería funcionar así. Todos quedan mancillados bajo el principio de la presunción de la culpabilidad y no del precepto constitucional de la presunción de inocencia. A esto voy con el respeto al Estado de derecho. Y con esto voy a que la democracia tiene pesos y contrapesos. Debemos mantenerlos fundamentalmente en el funcionamiento de los mismos poderes. El Poder Ejecutivo debe tolerar al Poder Legislativo y al Judicial. Y, obviamente, viceversa.

Por tanto, debemos entender la democracia como convivencia con el *otro*, respeto al *otro* y construcción de un proyecto común con el *otro*.

¿Y esta revolución viene aparejada de un nuevo modelo económico?

Parece que sí, pero esperemos que los únicos beneficiados no sean quienes estén cerca de YPFB o de PDVESA. Por ejemplo, Venezuela no sembró bien la explotación de los hidrocarburos. Les llegó la denominada “enfermedad holandesa”. Ojalá nosotros no repitamos el error de caer en esta enfermedad. Lo que nosotros necesitamos es repetir la vieja idea del MNR de lograr la diversificación económica productiva, pero en esta época de globalización

En todo esto, ¿dónde podemos enmarcar a las autonomías?

Ya en 1899, en la Revolución Federal, hablábamos de federalismo. Lo que quiere decir que hay una historia larga en lo que se refiere a las autonomías. Y tú, que conoces el tema, sabes muy bien que entre 1993 y 1997 estuvo aprobada en el Senado la Ley de la Descentralización Política,

que definía ya la existencia de gobiernos departamentales. ¿Por qué no se apoyó esta norma? La respuesta nos remite a las características del Estado del 52: un Estado plenamente centralista. Y nos remite al conductor de esta Revolución: al MNR que objetaba cualquier intento de promover una mayor descentralización. El Estado del 52 amarra al MNR, y en este caso, a Gonzalo Sánchez de Lozada a un modelo de Estado centralista.

Historia de largo plazo: federalismo. Historia de mediano plazo: descentralización política. Historia de corto plazo: autonomías. Lo que pasa es que sólo se ve esta última fase y no el proceso en su conjunto.

Algo que tenemos que admitir es que el Estado no ha sido un buen administrador. El Estado central no ha tenido presencia en todo el territorio nacional, lo que conlleva la inminente necesidad de ahondar la descentralización política hacia el nivel meso. La descentralización política logrará, sin dudas, democratizar el poder. Sin embargo, lo que vemos con la llegada del MAS al poder es un intento de reconstrucción del Estado del 52. Un esfuerzo por recrear aquel Estado “fuerte”, al mejor estilo venezolano, dueño de todos los recursos naturales. De ese modo, arribamos a una ecuación muy difícil entre el deseo de lograr la reconstrucción de un Estado central fuerte y el deseo de profundizar la descentralización política.

Pero, ojo, toda descentralización política debe caminar paralelamente al fortalecimiento del Estado. La magia de la descentralización debe ser consolidar la democratización del poder. No sólo beneficiar a algún departamento en particular y, dentro de éste, a algún sector específico. Y ésta es, precisamente, la discusión que deberíamos iniciar: ¿cómo lograr que la construcción de autonomías beneficie al país en su conjunto? Lamentablemente, este debate no siguió su curso regular. Quedó entrampado en una maraña ideológica que te lleva a la polarización: o defiendes al MAS o defiendes a las élites. Una pena. Hemos llegado a un momento nefasto de un proceso histórico que, de todos modos, era inevitable. Debíamos discutir en algún momento sobre cómo reconstruir el Estado, lo que incluiría insoslayablemente la discusión acerca de la descentralización política. Actualmente, el debate está entrampado. Pero, en todo caso, no hay que asustarse. La historia es más larga que el 2 de julio y que el 6 de agosto del 2007. Lo que pasa es que nos ahogamos en el presente sin darnos cuenta de que en realidad necesitamos un Estado fuerte, descentralizado y que genere democratización.

Respecto a las autonomías, tu voto es por el Sí.

Por supuesto.

Y como correlato de esta última pregunta, ¿qué va a significar la Asamblea Constituyente para nuestra democracia?

En Bolivia hay dos imaginarios muy poderosos. Uno es el imaginario de la revolución: cierras los ojos, viene la revolución y al día siguiente

El Estado central no ha sido un buen administrador ni ha tenido presencia en todo el territorio nacional, lo que conlleva la inminente necesidad de ahondar la descentralización política hacia el nivel meso.

La magia de la descentralización debe ser consolidar la democratización del poder. No sólo beneficiar a algún departamento en particular y, dentro de éste, a algún sector específico. En realidad necesitamos un Estado fuerte, descentralizado y que genere democratización.

La Constituyente no va a inventar un nuevo país. Siempre olvidamos y rechazamos lo anterior, por el apego a la idea de refundarlo todo a cada instante. No tenemos la quietud para afrontar procesos.

La Constituyente sólo es parte de un proceso. Al día siguiente de finalizada, vamos a ser los mismos de siempre, con las mismas miserias. Entonces, no conviene inflar tantas expectativas sobre la Asamblea Constituyente, porque eso puede crear muchas frustraciones.

Bolivia tiene una nueva Constitución Política, la revolución está hecha, Bolivia es rica, todos los bolivianos somos altos y de ojos celestes y, para rematar, goleamos al Brasil 3 a 0.

Ese es el imaginario revolucionario utópico. El otro imaginario es el de la ley. Hecha la nueva ley o la nueva Constitución: artículo 1, todos los bolivianos somos ricos; artículo 2, todos los bolivianos somos altos y bellos; artículo 3, siempre goleamos al Brasil 3 a 0.

Ambos imaginarios son falacias, la Constituyente no va a inventar un nuevo país. Debemos dar un paso cada día, los bolivianos somos especialistas para poner piedras fundamentales, pero no para construir procesos. Siempre olvidamos y rechazamos lo anterior, lo hacemos por el apego a la idea de refundarlo todo a cada instante. No tenemos la quietud para afrontar procesos.

La Constituyente sólo es parte de un proceso. No es cuestión de cerrar los ojos y encontrar un nuevo país al abrirlos. Al día siguiente de finalizada la Constituyente, vamos a ser los mismos de siempre, con las mismas miserias. Entonces, no conviene inflar tantas expectativas sobre la Asamblea Constituyente, porque eso puede crear muchas frustraciones. Es más sensato dirigir nuestras expectativas a lo que haremos mañana o pasado mañana, sin tirar por la borda lo que hemos hecho ayer. Este es el paradigma de construcción positiva, de edificar la sociedad procesualmente.

La mentalidad rentista, la “política de la fe” y otros elementos del pensamiento político boliviano

Una conversación con Fernando Molina*

No es fácil comenzar una entrevista que intenta detenerse menos en los eventos históricos que en lo que podemos denominar las peculiaridades del “pensamiento político boliviano”, que analizas exhaustivamente en tus trabajos. Entre estas peculiaridades mencionas el rentismo, tan extendido; la visión del desarrollo como resultado de un uso adecuado (industrial) de los recursos naturales; el resentimiento generalizado; el poco apego a la institucionalidad y demás características casi naturales de la bolivianidad. Antes de entrar a revisar algunos de estos rasgos, conviene hacer algunas preguntas generales. ¿Por qué la persistencia tan férrea de estas particularidades a lo largo de décadas e inclusive siglos? Pero, sobre todo, para no caer en la tentación un tanto simplificadora que muchas veces se percibe en tus trabajos, ¿en qué momentos, se atenúa y cuándo se acentúa este sello casi genético?, ¿qué políticas públicas modificaron esta realidad? Y, asimismo, ¿son estos rasgos generalizables al país en su conjunto?, ¿hay, por decirlo de algún modo, variaciones regionales? Para sintetizar la pregunta, ¿podemos hacer una periodización de estos rasgos que procure quedar acompañada de una geografía regional relativamente descriptiva? De lo contrario, terminamos haciendo una crítica que, aunque útil, puede acabar consolidando prejuicios arguedianos sobre aparentes males congénitos.

Bueno, yo no los llamaría “rasgos genéticos”. Trato de hablar de mentalidades, para no caer en lo que algunos llaman “la cultura”. Me parece que este término podría llevarnos, en ciertos casos, a dejar de lado la ideología. A mí me interesa mezclar ambas cosas. En Bolivia, la cuestión ideológica es muy importante. Hablemos entonces de “mentalidades”, que vendrían a ser una combinación de valores y posiciones ideológicas.

Entonces, ¿de dónde surge la mentalidad rentista en Bolivia? Surge de un conjunto de hechos históricos, pero, sobre todo, cotidianamente, de la incapacidad de la parte moderna del país para resolver los problemas de la

La mentalidad rentista proviene de la incapacidad del país para enganchar en la modernidad a la mayoría de la población; de la constante frustración de los pobres e indígenas, que quieren modernizarse, pero no lo logran.

* Fernando Molina es un constante animador del debate intelectual boliviano con sus artículos y libros sobre historia y pensamiento contemporáneos. Es autor de *Evo Morales y el retorno de la izquierda nacionalista* y *Crítica a las ideas políticas de la nueva izquierda boliviana*, entre otras obras. Actualmente dirige el semanario de análisis *Pulso* y es columnista del diario *La Nación* de Santiago de Chile.

gran periferia premoderna, que no cuenta con condiciones para sustentarse y desarrollarse. Dicho de otra manera: la mentalidad rentista proviene de la incapacidad del país para enganchar a la mayoría de la población en la modernidad; de la constante frustración de los pobres e indígenas, que quieren modernizarse, pero no lo logran.

Se trata de un proceso complejo. Por un lado, la modernización del país jala a los sectores rurales indígenas, los urbaniza, les suministra nuevas expectativas, los convierte (como diría Roberto Laserna) en “pobres”. Por el otro lado, el hecho de que los sectores modernos no realicen una actividad suficientemente dinámica y extensa como para convertir a estos nuevos ciudadanos en obreros o profesionales, es fuente de una gran frustración. Deja a los sectores rurales e indígenas varados a medio camino: ni son miembros de la modernidad boliviana, ni tampoco campesinos. Esto los obliga a agruparse en sus sindicatos y, en esta última época, en torno a organizaciones remotamente indígenas; y, en general, a convertirse en un sector contestatario de la sociedad. Y allí elaboran un discurso que no refleja la vida real de los campesinos (que ya no son), sino que produce una visión inventada del campo, de lo que supuestamente fue el campo antes de que llegaran a él aquellos que se aprovecharon de sus abuelos. Todo esto hace que el resentimiento se retroalimiente. Hay una constante “reproducción de la rebeldía” en Bolivia, por la cotidiana incapacidad de lo moderno, de sus instituciones y de sus actividades, para crear fuentes de trabajo y oportunidades para todos.

También en Santa Cruz encontramos una mentalidad rentista, aplicada a los recursos renovables. Por ejemplo, se ocupa la tierra cultivable, se amplía la frontera agrícola y se explota los bosques son pensar casi nada en la sostenibilidad de estos emprendimientos.

También hay un rechazo social y racial en contra de los aspirantes a la modernidad, normalmente indígenas, que son discriminados por los modernos, que normalmente son blancos. Y un rechazo cultural, que se traduce en el hecho de que los primeros deben ir a un colegio inferior en infraestructura y en enseñanza.

Todo esto ocasiona una ansiedad y un malestar generalizados. Y si se le suma la labor de la televisión, que presenta un modelo de modernidad y riqueza —presente y a la vez inalcanzable—, nos enfrentamos a una revolución de las expectativas.

El resultado político de estos hechos son unas enormes ansias de *redistribución*. La inmensa mayoría de los bolivianos piensa en la redistribución y no en la generación de riqueza. Aún más, siente que en Bolivia no hay necesidad de crear riqueza. Desde mi punto de vista, este es el verdadero problema del país: la creación de riqueza. Sin embargo, para los “frustrados”, la riqueza ya existe, ya está aquí, pero no se distribuye adecuadamente. Entonces, de lo que se trata es de capturar esta riqueza. Y este es el punto en el que el resentimiento se convierte en una opción partidista.

Hablo por supuesto de la corriente popular-nacionalista, que se propone capturar esa riqueza que supuestamente ya existe, para usarla en el desarrollo armónico e integral del país, es decir, para beneficiar a esa periferia marginal,

para satisfacer a los frustrados. Como es lógico, esta corriente es anti-imperialista y anti-empresarial, porque, según ella, el imperio y las empresas son los actores que han monopolizado la riqueza del país. En consecuencia, hay que arrebatarles ese monopolio. De aquí es de donde nacen las propuestas de nacionalización o de reparto de tierras.

En el país hay, pues, con frecuencia, una intención de redistribuir que hace que la creación de riqueza sea muy difícil...

Ahora, yo no digo que esa ansia de redistribución no tenga sentido. Por supuesto que tiene sentido: si tú estás en semejante situación, si eres un pobre periurbano, entonces es normal que exijas esto. Es una respuesta a una necesidad familiar concreta y, además, de corto plazo.

Pero si pudieras zafarte de la premura, obtener un nivel de vida mejor y mirar las cosas más fríamente, te darías cuenta que así no es posible progresar. Podrías pensar a largo plazo y decir que esta constante tendencia a la redistribución perjudica las políticas de generación de riqueza que habría que desarrollar. ¿Por qué? Porque deteriora la confianza de los inversionistas, del mercado.

También me preguntabas si hay diferencias regionales en la mentalidad rentista. Yo creo que pocas. Se trata de una tendencia bastante nacional. No responde a una causa étnica, aunque evidentemente hay elementos en las culturas precolombinas que la favorecen; concretamente, los hábitos en contra de esa des-igualación de los individuos. Vale decir, en occidente esta mentalidad está más marcada. Pero si nos fijamos en Santa Cruz, allí también encontraremos una mentalidad rentista, aunque ya no aplicada a los recursos no renovables, sino a los renovables. Veremos cómo se ocupa la tierra cultivable, cómo se amplía la frontera agrícola, cómo se explota los bosques, cómo se hace todo esto sin pensar casi nada en la sostenibilidad de estos emprendimientos. En Santa Cruz hay lugares naturales, como los bañados, que son productores de biodiversidad, de agua limpia y que sustentan la actividad agrícola. Pero igual se destruyen. Y esto va a tener serias consecuencias futuras, porque todo el riego de esta región depende del agua subterránea que "respira" en los bañados. De modo que, si hay contaminación, las consecuencias sobre la agricultura y la población de Santa Cruz serán terribles. Pero pocos se preocupan de ello. Así tenemos que el 60 por ciento de Santa Cruz de la Sierra no tiene alcantarillado. Y esto, claro, amenaza el agua subterránea que los cruceños beben. Te pregunto, entonces, si es rentista o no este uso de la tierra. ¿No es similar al que se daría en una concesión minera?

En su libro *Las condiciones culturales del desarrollo*, Mario Grondona escribe sobre estos temas y dice lo siguiente: si un europeo tiene la ocasión de trabajar media hora menos al día, ¿qué hace? Aprende un idioma, aprende a bailar, trata de aprovechar ese tiempo pensando en el futuro. En cambio, ¿qué hace un latinoamericano? Se queda con su familia. Entonces, obviamente, el desarrollo también consiste en una cuestión de valores.

La inmensa mayoría de los bolivianos piensa en la redistribución y no en la generación de riqueza. Para los "frustrados", la riqueza ya existe, ya está aquí, pero no se distribuye adecuadamente y este es el punto en el que el resentimiento se convierte en una opción partidista.

La constante tendencia a la redistribución perjudica las políticas de generación de riqueza que habría que desarrollar. ¿Por qué? Porque deteriora la confianza de los inversionistas, del mercado.

¿Hay estadísticas?

Sí, y sobre otros asuntos parecidos también. Es la vieja pregunta de Weber. Él se fijó en que las mismas medidas laborales, aplicadas en sectores católicos y protestantes de Alemania, daban resultados distintos. En algunos casos había más productividad y en otros, menos. Concluyó que los valores que orientaban a estas personas eran diferentes. Y podemos poner una gran cantidad de otros ejemplos.

El problema del rentismo no es solamente del occidente del país. En Bolivia todos queremos llegar a la modernidad, pero las condiciones nos impulsan por la vía del rentismo y no por la de la industria. Veamos si no cómo funcionan instituciones estatales como el sistema de pensiones o las universidades públicas, y encontraremos que el modelo que las inspira es el de una empresa minera. Se trata de encontrar un filón y de explotarlo, en compañía de la familia y los amigos, hasta su agotamiento. No de construir para el futuro, o de generar bienes de forma abierta, es decir, de una manera no distributiva, creativa.

Claro, si no hubiera modernidad en Bolivia no tendríamos problemas, porque todos estaríamos en la misma situación. Entonces, es la modernidad la que crea el malestar de nuestra sociedad.

Un malestar que se traduce en la importancia extrema que los bolivianos le damos a la política, porque la política es la actividad humana que busca redistribuir, regular los procesos de distribución. Aquí en nuestro país, y en general en América Latina, la economía no tiene mucha importancia. En cambio la política, y especialmente en los últimos años, lo es todo. Porque todos quieren, de una u otra forma, tomar decisiones y participar en el proceso de captura de los excedentes producidos por la modernidad. Y la vía para lograrlo es el Estado, que, como sabemos, se administra por medio de la política. Entonces, la mayor parte de la gente está interesada en influir sobre el Estado e incidir en política. De esto resulta, también, que el estatismo, es decir, la exaltación del Estado como el gran actor económico, político y social, coincide perfectamente con la cultura nacional.

Quizá es por esto que la última nacionalización del gas no ha causado una gran reacción de parte de las elites bolivianas, como podría esperarse, porque, finalmente, ellas también son rentistas. También priorizan la redistribución.

Con esta introducción, vale la pena indagar sobre lo que denominas “nueva izquierda”. ¿Cómo describes a esta nueva izquierda?, ¿cuál es la vieja izquierda?, ¿cómo se entrelazan? Pero, ante todo, conviene preguntar sobre un elemento que amerita mayor clarificación. Por una parte, afirmas que todas estas consignas indudablemente llamativas, de la nueva izquierda son meras repeticiones del pasado. Sin embargo, el pasado está dominado en variados ciclos por gobiernos menos proclives a esta discursividad

En Bolivia todos queremos llegar a la modernidad, pero las condiciones nos impulsan por la vía del rentismo y no de la industria.

bautizada como populista. Así nos lo das a conocer, citando los periodos "oligárquicos" de 1900 a 1935, de 1971 a 1978 o de 1985 a 2000. ¿Por qué? ¿Por qué sólo ahora adquiere la inmensa e inédita popularidad (54 por ciento) visible en los resultados de las urnas? Y, aún más importante, esta victoria ¿es el anuncio anticipado de nuevos periodos de "oligarquización"? Pues, al parecer, a una arremetida populista le sigue casi indefectiblemente un reflujo antipopulista.

En primer lugar, me parece que yo no señalo que haya una repetición de la izquierda; y si lo dije, se trata de un error. La nueva izquierda es diferente a la antigua izquierda en muchos sentidos. Por ejemplo, los sujetos y las instituciones han cambiado. El concepto de clase ya no es tan predominante. Algo que, por supuesto, tiene que ver con la debacle del marxismo. Marx creó una teoría muy limitada de las clases sociales, que rápidamente fue desmentida por la realidad. Dijo que el proletariado absorbería a todos los sectores subordinados de la sociedad, lo que no ocurrió. Dijo que el proletariado de los países avanzados sería políticamente más interesante y vanguardista que el de los países atrasados, lo que tampoco pasó. De modo que, en gran parte, la labor de las nuevas capas marxistas consistió en corregir y complejizar el esquema de clases de Marx. Por ejemplo, Mao revaloró el papel de los campesinos; Gramsci, el de los intelectuales; la escuela de Frankfurt observó que tan enemigos de la revolución eran los burgueses como los obreros de las naciones ricas. Y en fin...

Algunos de estos desarrollos se han aplicado a las luchas sociales latinoamericanas. Tenemos en el último tiempo a la guerrilla zapatista, que cambia el "sujeto de la revolución", de la clase obrera al indígena mexicano. Y esto es muy interesante para nosotros. Ahora bien, ¿a quién encontramos en la bibliografía del subcomandante Marcos? Pues a Althusser, uno de los exponentes del marxismo occidental, corriente que también influyó en Álvaro García Linera. Creo que podemos dibujar una línea genealógica que conduce del marxismo occidental al revisionismo de los zapatistas y de García Linera, que es un revisionismo de tipo indigenista. Se trata de los últimos intentos de aplicar el marxismo a las condiciones de la realidad latinoamericana.

De este modo, hoy nos encontramos con una izquierda menos ortodoxa, con menos prejuicios en determinados campos.

Ahora bien, también creo que la nueva izquierda repite y repite tanto algunos mitos marxistas, como ciertos elementos del pasado político boliviano. Ahí tenemos, en primer lugar, al nacionalismo revolucionario. No en vano el MAS es un impulsor del capitalismo de Estado. Otro elemento repetido es la idea de que el capitalismo de Estado es tan solo una primera etapa de un proceso orientado a alcanzar el socialismo. Así, el MAS, o por lo menos algunos de sus miembros, cae nuevamente en la doctrina teleológica del marxismo vulgar, según la cual la historia necesariamente debe pasar por ciertas etapas, y el socialismo es *inevitablemente* el camino

En nuestro país la economía no tiene mucha importancia. En cambio, la política lo es todo porque todos quieren tomar decisiones y participar en el proceso de captura de los excedentes producidos por la modernidad y la vía para lograrlo es el Estado. De esto resulta también que la exaltación del Estado como el gran actor económico, político y social, coincide perfectamente con la cultura nacional.

a seguir. Se admite que haya rodeos, pero no que la dirección de la historia sea otra que la prefigurada por Marx. Es una visión historicista y mecánica de la que la nueva izquierda masista no se ha librado.

Ahora bien, tampoco hay que exagerar el papel de este núcleo marxista y socialista dentro del MAS. Por supuesto que es minoritario respecto al gran bloque nacionalista de este partido. Por esto el socialismo, como objetivo político del gobierno del MAS, ha quedado postergado, como diría Trotsky, “para las calendas griegas”. Hoy lo que está a la orden del día es subirse al carro de lo nacional-popular. Por eso, precisamente, García Linera entra a la contienda electoral de 2005 diciendo: “Nosotros queremos capitalismo, no socialismo”, para aclarar bien por qué se iba a votar. Y es que estaba claro que una propuesta netamente socialista, antiimperialista y de mayor centralización del Estado (antiautonomista) sería seguramente poco atractiva para la mayoría de los votantes. En cambio, todo lo que significaba un “retorno al Estado” era demandado por la sociedad boliviana. En esta etapa histórica, se idealiza al Estado con gran fervor. Se ha olvidado totalmente lo que ha hecho en el pasado, lo corrupto que fue, lo ineficaz que fue. Como ya hemos visto, el estatismo coincide perfectamente con nuestra mentalidad rentista, y por eso rara vez somos críticos frente a él: normalmente lo aplaudimos y adoptamos.

De este modo, el momento que vivimos no es tan nuevo como lo pinta la propaganda oficial. También en 1952, y ya antes, desde 1938, la mayor parte de los partidos políticos se inclinó por el nacionalismo estatista. Hemos presenciado muchos intentos de la oligarquía por volverse nacionalista. Y ha sido así porque ésta es la vía político-económica preferida por los bolivianos.

Sin embargo, habría que preguntarse si el proyecto nacionalista es capaz de resolver la falla estructural de Bolivia o no. El problema no es otro. Aunque en el fondo se trata de un problema teórico, porque en la práctica la gente casi sólo cree en el nacionalismo. Aun en el auge del llamado neo-liberalismo, digamos en 1997 ó 1998, la población, de acuerdo a las encuestas, seguía demandando una mayor presencia del Estado en la producción, de modo que pudiera cumplir mejor una misión redistribuidora. Después de medio siglo de nacionalismo, Bolivia vivió apenas 15 años de liberalismo, y durante éstos la población seguía añorando al Estado proteccionista del pasado. Seguía pensando que no debía venderse las empresas estatales a extranjeros, o que no se debía exportar los recursos naturales. La mentalidad nacionalista es la predominante, y ni siquiera muere cuando el Estado muestra la hilacha, cuando enseña sus limitaciones y entra en quiebra.

Importante. Por otra parte, considero que criticas acertadamente los excesos de esta corriente de pensamiento acerca de su postura frente a la democracia, tildada como mero rito carnavalesco, a decir de Álvaro García Linera. Creo que la visión economicista de la democracia que sustenta

Creo que la nueva izquierda repite ciertos elementos del pasado político boliviano. En primer lugar, el nacionalismo revolucionario. No en vano el MAS es un impulsor del capitalismo de Estado. Otro elemento repetido es la idea de que el capitalismo de Estado es tan solo una primera etapa de un proceso orientado a alcanzar el socialismo.

esta nueva izquierda: “Si no hay igualdad en la democracia, sencillamente no hay democracia” o “Si no se controla la riqueza natural, no se puede hablar de democracia”, es muy poco ecuánime con los avances institucionales existentes. Pero este aspecto que comentas no cuestiona el elemento de fondo, criticado por estos pensadores: la democracia no es sólo un método de elección. No es un mero procedimiento: es también resultado. La democracia no es sólo medio sino también un fin en sí mismo. En tu criterio, ¿la democracia es sólo un medio?, ¿un mecanismo de elección? Sin embargo, pocos intelectuales, versados en el tema, mantienen todavía esta postura. Por ejemplo, Guillermo O’Donnell, reconocido politólogo institucionalista, coordina el Informe sobre Democracia en América Latina del PNUD que, precisamente, amplía el concepto de democracia a nociones de ciudadanía civil y de ciudadanía social. Posiblemente, el extremo economicista criticado a esta nueva izquierda, aunque útil, no se percate de estar defendiendo otro extremo aún más radical: el excesivo institucionalismo.

Yo soy partidario de lo que el filósofo inglés Oakeshott llama “la política del escepticismo”. O sea que para mí es necesario limitar el orden político a evitar que ocurran calamidades. Del otro lado está “la política de la fe”, según la cual el orden político debe tomar a su cargo el bienestar de los ciudadanos, organizar la sociedad, propiciar un determinado futuro. Son dos posiciones distintas, y teóricamente irreconciliables, aunque en la práctica a menudo se mezclen en mayor o menor medida.

Dentro de la política de la fe no solamente se ubican grupos más radicales, como el MAS y las nuevas tendencias de izquierda, sino también una serie de sectores más moderados y democráticos, como el PNUD y O’Donnell. También incluiría a Jorge Lazarte. Ellos creen que la forma de gobierno está en la obligación de ofrecer resultados, de mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Yo pienso que esta es una tarea del gobierno, sea cual sea, y no de la forma de gobierno. Cuando tú eres políticamente (aunque no gnoseológicamente) escéptico, piensas que lo más importante es que los procedimientos sean claros, de modo que se eviten las desgracias que resultan de la falta de un orden político formal aceptado por todos, como vemos en el desgraciado caso del Medio Oriente o en Colombia. Soy demócrata porque la democracia permite que las distintas ofertas ideológicas compitan en una relativa igualdad de condiciones y se alternen entre sí, de modo que no haya una sangría cada vez que es necesario cambiar de gobernantes.

Esta función del orden político se descuida a veces, porque se la supone dada de hecho. Además, no es heroica sino conservadora. Pero cuando falta... Sin reglas mínimas deja de haber respeto entre los ciudadanos, y la vida se hace insostenible, todos los conceptos que tenemos sobre una vida agradable pierden sentido.

Hoy la gente tiene miedo que este gobierno meta a los opositores a la cárcel, y que éstos no puedan apelar a sus derechos constitucionales. Tememos porque cuando semejante cosa ocurre, la vida se vuelve horrible.

El socialismo, como objetivo político del gobierno del MAS, ha quedado postergado. Lo que hoy está a la orden del día es lo nacional-popular. También en 1952, y antes, ya desde 1938, la mayor parte de los partidos políticos se inclinó por el nacionalismo estatista. Hemos presenciado muchos intentos de la oligarquía por volverse nacionalista. Y ha sido así porque ésta es la vía político-económica preferida por los bolivianos.

Después de medio siglo de nacionalismo, Bolivia vivió apenas 15 años de liberalismo, y durante ellos la población seguía pensando que no debía venderse las empresas estatales. La mentalidad nacionalista es la predominante, y ni siquiera muere cuando el Estado muestra la hilacha, cuando enseña sus limitaciones y entra en quiebra.

Pierden interés e importancia la Reforma Educativa, el desayuno escolar, la Ley de Participación Popular, etc.; las reformas, los avances socioeconómicos de una sociedad pasan a un segundo lugar. Y adquiere primer plano lo más elemental, que es la supervivencia, la lucha por el respeto y la libertad.

Esta es una parte de la cuestión. La otra es que, según creo, el “eficientismo”, es decir, la exigencia de resultados a la democracia, como la que plantea O’Donnell, le hace un serio daño a esta forma de gobierno. Yo creo, como tú, que la democracia no es un medio, sino el fin. El único fin de la política es mantener el orden y permitir el cambio de una forma pacífica. Cuando tú le das otro fin a la democracia, como el de superar la pobreza, el resultado es el desprestigio de la democracia. No es la culpa de los intelectuales, claro, sino de los candidatos que prometen que, gracias a ellos, la democracia logrará esto o aquello. Como al final estas promesas no se cumplen, la democracia termina maltrecha, desprestigiada ante el pueblo, que no puede reconocerla como lo que ella realmente es: un conjunto de reglas para elegir a nuestros representantes.

La exigencia de resultados a la democracia le hace un serio daño, pues la democracia no es un medio, sino el fin. Cuando le das otro fin a la democracia, como el de “superar la pobreza”, el resultado es su desprestigio. Porque cuando estas promesas no se cumplen, la democracia se desprestigia ante el pueblo, que no puede reconocerla como lo que ella realmente es: un conjunto de reglas para elegir a nuestros representantes.

Y este es un error en el que cae, por ejemplo, la gente radical del MAS, que no cree en la democracia como un fin sino como un medio. Lo que ellos quieren de la democracia es que sirva para tomar el poder y para desarrollar su propia “fe”, su propio proyecto de sociedad. Yo me declaro dudoso e inseguro de esta pretensión. Soy escéptico respecto a ella. Puedo estar equivocado, pero me parece muy peligrosa, justamente porque pierde de vista el verdadero potencial de la democracia, que, dicho sea de paso, ha tenido su mayor logro el 18 de diciembre, cuando Evo Morales superó a todas las elites y a todos los aparatos internacionales que supuestamente la digitaban, y venció con las reglas que fueron tan criticadas por él y por los dirigentes de su partido.

Y cuando se pierde de vista lo maravilloso que es esto, el carácter final de esto, puede llegarse a pensar que la democracia es un medio para otras cosas que no son democráticas —como imponer un proyecto estatal a todos los bolivianos—. Esta podría ser la tragedia que los escépticos tratamos de evitar. Tragedia porque, sin duda, una revolución violenta sería peor a lo que tenemos ahora, sea esto lo que fuera. No olvidemos que, como dice Rosa Montero: “Quienes quieren construir el paraíso, terminan construyendo el infierno”.

Me parece bien que critiques la excesiva presencia o fe en el Estado, pero, en todo caso, alguna intervención tiene que tener...

Me parece que lo primero que el Estado tiene que hacer es ser fuerte. Siempre he pensado que el Estado tiene que crear condiciones para el desarrollo del país, pero debe hacerlo cumpliendo las funciones propias, políticas, que le corresponden, y que no tienen que ver con involucrarse en lo que piensa la gente, ni en imponer modelos, sino en cumplir lo

mínimo que se le ha asignado desde su nacimiento: seguridad para todos y justicia.

No creo, por ejemplo, que lo que hizo el primer gobierno de Sánchez de Lozada haya sido propio de “la política de escepticismo”, pese a que desembarazó al Estado de sus empresas. En realidad hizo una “política de la fe”. ¿Por qué? Porque se propuso cambiar la mayoría de las instituciones nacionales, y se propuso hacerlo de manera radical. No tomó en cuenta que había una serie de instituciones que tenían sentido, pues respondían a la forma de pensar de los bolivianos, aunque a los liberales esta forma de pensar no nos caiga simpática. Sin tomar en cuenta esto, Sánchez de Lozada destruyó estas instituciones. Por ejemplo, YPFB, que está muy claro que no tenía que haber desaparecido.

Entonces ¿no era necesario lo que hizo Sánchez de Lozada?

Era necesario, pero debía hacerse por medio de la transformación interna, no de la destrucción y la reconstrucción. En general ambos, Evo Morales y el primer Gonzalo Sánchez de Lozada, tienen la misma confianza excesiva en el cambio. Ambos piensan que es posible redactar leyes para moldear de nuevo a la sociedad y sus instituciones, sin darse cuenta de que estas son organismos vivos que buscan sus propios caminos, que avanzan y retroceden, aprenden y olvidan, y que no se trata simplemente de comenzar desde cero.

Tú lo has visto en los municipios, seguramente. Siempre es posible imaginar un municipio perfecto y formular una ley que supuestamente lo plasme en la realidad. Pero después el tal municipio no aparece por ninguna parte. Las instituciones son organismos vivos que sufren procesos de evolución. Pero esto es ignorado por muchos en Bolivia, que siempre están dispuestos a comenzar todo de nuevo. Por ejemplo, ahí tenemos a la Asamblea Constituyente, que supuestamente no sólo refundará algunas instituciones, sino la República misma. Sánchez de Lozada, como un nuevo *Citizen Kane*, también pretendió fundar y refundar. En ambos casos, por medio de la planificación y la legislación, se quiere resolver la vida de los bolivianos, como si no hubiera una red de hábitos, instituciones y culturas, como si no hubiera una sociedad que tiene la última palabra, la palabra que finalmente cuenta. Así es en una versión derechista de la política de la fe, la del primer gobierno de Sánchez de Lozada, y en una versión izquierdista, la del gobierno del presidente Morales.

Ahora bien, si te interesa mi posición, yo planteo un Estado que no haga esto, que respete la vida de la gente, que respete cómo la gente se organiza, cómo la gente encuentra solución a sus problemas. Por eso, he sido descentralizador desde el principio. Creo que la Participación Popular, con la que colaboré desde 1994, iba por buen camino. Porque planteó que el gobierno respetara la manera en que se organizan los municipios. Que dejaría que ellos mismos se organizaran (que ellos mismos se roben la

La gente radical del MAS no cree en la democracia como un fin sino como un medio, un medio para otras cosas que no son democráticas —como imponer un proyecto estatal a todos los bolivianos—.

El Estado tiene que ser fuerte y crear condiciones para el desarrollo del país, pero debe hacerlo cumpliendo las funciones que le corresponden, y que no tienen que ver con involucrarse en lo que piensa la gente, ni en imponer “modelos”, sino en cumplir lo que se le ha asignado desde su nacimiento: seguridad para todos y justicia.

Evo Morales y el primer Gonzalo Sánchez de Lozada tienen la misma confianza excesiva en el cambio. Ambos piensan que es posible redactar leyes para moldear de nuevo a la sociedad y sus instituciones, sin darse cuenta de que éstas son organismos vivos, que buscan sus propios caminos, que avanzan y retroceden, aprenden y olvidan, y que no se trata simplemente de comenzar desde cero.

plata, por ejemplo, de tal manera que vayan creando sus propios anticuerpos contra la corrupción). Luego se intentó recortar estos nuevos derechos, se procedió a una cierta re-centralización, pero el avance fue, de todas maneras, formidable.

Si vas a Chile, encuentras a un Estado que da envidia. Siendo uno de los países más liberales del mundo, Chile tiene las aduanas bien establecidas, tiene un buen control policial, sus edificios públicos están en perfecto estado, su gente se siente orgullosa de trabajar para el Estado. Éste es el ejemplo que deberíamos seguir. Yo diría que el Estado debe limitarse a intervenir en pocas cosas: defensa y seguridad social. Diría que no apuntemos muy lejos, que busquemos un Estado que no tenga que pedir a Venezuela o a Alemania dinero para refaccionar el teatro Gran Mariscal donde se reunirá la Asamblea Constituyente; un Estado que tenga la capacidad de pagar la refacción de nuestro propio teatro.

En el marco de las autonomías se creará también otro Estado. No puedes pensar que ese nivel subnacional se dedique sólo a defender los derechos humanos o simplemente a vigilar. ¿Qué más van a hacer? ¿Cómo desagregas las competencias que van a tener? No creo que se pueda mantener tu filosofía escéptica en el marco de un Estado descentralizado.

Bueno, mi posición intenta ser provocadora. Yo jamás he escondido mis críticas al MAS, que son más que todo ideológicas, no personales, y trato de que no sean reaccionarias (es decir, una oposición a todo cambio). Al contrario, no tengo dudas de que debe haber cambios en Bolivia, y muchos. Y seguramente algunos de ellos se darán con el impulso del Estado, pues una “política del escepticismo” químicamente pura es imposible. De una u otra manera, el Estado también se utiliza como herramienta para perfeccionar el estado de cosas imperante.

Sin embargo, no creo que se deba encomendar la tarea de crear economía a los municipios o a las prefecturas, porque la economía surge, o no surge, por otras razones. Entonces, si se pretende esto, va a ser una nueva frustración. Si los municipios hicieran lo que tienen que hacer, que es crear condiciones humanas de vida, evitando la mendicidad, limpiando la basura, etc., ya sería mucho.

Y esto tiene que ver con nuestra devoción por la cooperación internacional. La última cara del rentismo es la dependencia boliviana respecto a la cooperación internacional. Igual que queremos vivir de nuestros recursos naturales, y estamos obsesionados por estas rentas, lo que hacemos intelectuales, políticos y sociedad civil es vivir de la cooperación internacional. Por eso, muchos de los “proyectos” que aparecen en los municipios no son realmente una iniciativa económica de los agentes locales. Resultan siendo, más que todo, proyectos existencialistas, en los que se gasta la plata mientras esta fluya de algún modo. Pero que, a la larga, se van a morir.

Planteo un Estado que respete la vida de la gente. Creo que la Participación Popular iba por buen camino porque respetaba la manera en que se organizan los municipios. Dejaría que ellos mismos se organizaran (que ellos mismos se roben la plata, por ejemplo, de tal manera que vayan creando sus propios anticuerpos contra la corrupción).

Otro efecto de esta dependencia de la cooperación es que no tengamos políticas públicas. Los intelectuales hemos ido migrando de un tema a otro, sin desarrollar nada. Yo, por ejemplo, he migrado de descentralización a género, de ahí a desarrollo sostenible y a otros temas, según los trabajos que me pedían. ¿Por qué? Porque la cooperación decidía cambiar de un área a otra, de un tema a otro, y nosotros, como buenos gambusinos, seguíamos cada uno de estos filones, los explotábamos hasta que se acababan, y entonces pasábamos a otro.

Pero vuelvo al tema de las autonomías. ¿Cuál es su importancia?

Yo creo en las autonomías. Me da mucha pena lo que está pasando y espero que no llegue a mayores, porque puede convertirse en un sueño perdido. ¿Por qué creo en las autonomías? Porque creo que permiten que la gente encuentre sus propios caminos de organización. Creo en ese postulado, ahora más bien criticado, de que si la gente está más cerca de la administración, mejor. Sigo creyendo en él.

Además, las autonomías tienen la virtud de hacer que Santa Cruz asuma responsabilidades que no ha asumido nunca. Porque ahora la posición cruceña es la más cómoda del mundo. Siempre hay un pretexto cuando pasa algo, cuando algo no funciona. Siempre existe la posibilidad de culpar al Estado centralista. Entonces, opino que cada departamento debe tener su propia administración y, por ende, sus propias responsabilidades.

¿Tu voto es por el Sí, entonces?

Sí. Ahora, hay que tomar en cuenta que esto es contradictorio con la idea del nacionalismo, de centralizar para distribuir y organizar. La política de la fe necesita un Estado central, fuerte, capaz de organizar la vida de la gente. Por eso las autonomías están mereciendo el No de parte del gobierno, porque van en contra del núcleo ideológico del MAS.

¿No se equivocaron quienes en el pasado se opusieron a la Asamblea Constituyente, que, con toda su emotividad, su carga cultural, y lo que quisiera, es sin embargo observada por la sociedad como una salida a la crisis política?

Todo es mejor que los cuchillazos. Coincido en que Sánchez de Lozada se equivocó al no aceptar la Asamblea u otra vía de negociación con el movimiento popular, pero no era muy fácil acertar cuando él tuvo que tomar decisiones.

He criticado a la Asamblea Constituyente porque es muy peligrosa, porque puede propiciar cambios holistas. Éste es mi punto, sobre todo. Es decir, me preocupa que se pretenda lo perfecto: la sociedad paradisíaca. Esto puede traer más desgracias al pueblo boliviano. El cambio holista busca una aplicación de la razón (por medio, por ejemplo, de la redacción

Creo que las autonomías permiten que la gente encuentre sus propios caminos de organización. Creo en el postulado de que si la gente está más cerca de la administración, mejor. Además, la autonomía tendrán la virtud de hacer que Santa Cruz asuma responsabilidades que no ha asumido nunca. Porque ahora la posición cruceña es la más cómoda del mundo.

Un cambio holístico busca una aplicación de la razón (por medio, por ejemplo, de la redacción de una Constitución) que sea capaz de asegurar una transformación radical y perfecta del mundo. Por eso critico la posibilidad de irracionalidad de la Asamblea Constituyente, que nos lleve a cambios holísticos. Y, por el otro, critico el superracionalismo que entraña la intención holística de refundar, reformular, reconstruir la sociedad. Creer que se puede diseñar en una Constitución el destino de la gente es caer en un fundamentalismo racionalista.

de una Constitución) que sea capaz de asegurar una transformación radical y perfecta del mundo. Se trata de un exceso de racionalismo, que, aunque parezca contradictorio, rechazo. Y entonces tenemos que, por un lado, critico la posibilidad de que la Asamblea Constituyente sea irracional y, por eso, nos lleve a cambios holísticos. Y, por el otro, critico el superracionalismo que entraña la intención holística de refundar, reformular, reconstruir la sociedad. Creer que se puede diseñar en una Constitución el destino de la gente es caer en un fundamentalismo racionalista. Es el “barbarismo de la razón” del que hablaba Isaiah Berlin.

Con más precisión, lo bárbaro de este asunto es creer que se puede imponer un modelo social, como la capitalización de Sánchez de Lozada, o el capitalismo de Estado del MAS, sin que esto tenga consecuencias impredecibles. Lo impredecible siempre está a la vuelta de la esquina, listo para saltar. Y mientras mayores sean los cambios, sus resultados impredecibles son también mayores, menos controlables y más violentos. Por esto es que rechazo los cambios holísticos, en tanto que prefiero las reformas parciales. Porque así se evita mejor las calamidades.

Es de elogiar que pongas al desnudo la visión apocalíptica de la política que defiende esta nueva izquierda. Es una visión guerrista de la política. Es la política como suma cero. Creo que haces bien en poner este rasgo sobre el tapete, pues podría tener efectos perversos sobre la realidad, ya que si a esta percepción le agregas el énfasis etnicista de sus voceros, no es difícil vislumbrar llamados velados (y otros no tanto) a enfrentamientos fratricidas, imbuidos de un racismo alentado irresponsablemente. Pero, posiblemente haya algunos elementos que tampoco son plenamente convincentes en tu análisis. Repruebas esta visión guerrista de la política, idealizando, simultáneamente, la visión deliberativa de la misma. Y éste, creo, es un exceso de racionalismo de tu parte. Es alentar la versión de manual de la democracia: “La democracia tiene como primera regla el diálogo”, que no es que no sea buena, pero debe ser compatibilizada con lo que hay en la realidad. Pecamos al analizar la realidad en función a lo que debería ser y no a lo que efectivamente es. Y nuestra política es también una política de las calles.

Tienes razón. Al principio, al observar las grandes movilizaciones sociales —ese gran levantamiento popular de los últimos años— las veía como algo irracional, entendiendo por ello un fenómeno basado en las pasiones y en los sentimientos, una expresión vital, no del todo reductible a la lógica. (Eso entiende la filosofía como irracional.)

Pero luego comprendí dos cosas. Por un lado, que estas movilizaciones eran indudablemente auténticas y que eran una expresión real de lo que es Bolivia. Por otro lado, que tenían grandiosidad, aunque fuera la grandeza del ciego que se encamina al precipicio, pero que lo hace con dignidad, rechazando a quien intenta ayudarlo a caminar.

Así que tienes razón. Uno tiende, cuando escribe, a esquematizar las cosas. Soy racionalista pero, sin duda, no debemos caer en la tentación de anular las otras fuentes del conocimiento, como propuso el Canciller Choquehuanca.

¿Qué escribiste de Choquehuanca?, ¿que desprecia todo lo occidental?

Escribí un artículo sobre el saber indio. Yo decía que, evidentemente, sería muy penoso que los indígenas se conformaran con el saber que tienen, sería penoso, porque es claro que la penicilina, que no ha sido inventada en el Kollasuyo, es un saber necesario. Pero también sería muy triste que los racionalistas de Occidente se conformaran con su visión ilustrada, calculadora, que no se basa en sentimientos, que desprecia la intuición, por ejemplo. El ser humano es mucho más que un ser biológico o conductual o, en general, mecánico. El positivismo y el cientificismo están lejos de poder comprenderlo como tal.

El hombre, muchas veces, no actúa de una forma que le convenga, no puede pensar en el largo plazo. Criticar una insurrección con el argumento de que perjudica las inversiones y ocasionará que muchos niños no tengan trabajo mañana es estrecho, positivista. Nadie piensa en eso cuando se moviliza. Piensa en su dignidad, en la pulsión de hoy. Y esto es legítimo y es tan humano como el cálculo, como el *modus ponens*, como la geometría, como los silogismos.

Por lo tanto, en resumen lo que digo es que los indígenas necesitan del conocimiento occidental, y que los bolivianos occidentales, urbanos, necesitan conocer a los indígenas y aprender de ellos. Entonces tomo la propuesta de Habermas: juntar los métodos científico-racionalistas, galileanos, normativos, falseables y corroborables, con la hermenéutica, la comprensión, la interpretación y la comunicación, que son disciplinas más intuitivas, para construir un conocimiento más pleno y humano. Junto con Habermas, abogo por lo que llamo una “súper curiosidad”, que no sólo sea técnica o científica, rigurosamente controlada, para hacer cosas, sino también intuitiva, empática, especuladora, teorizante, para comunicar cosas y organizar a las personas. Un conocimiento que encuentre vías hacia la verdad en la lógica, las matemáticas, el experimento, y en la literatura, el lenguaje, la tradición. (Por supuesto, se trata más de un ideal que de un método real.)

Y todo esto tiene que ver con la crítica que haces a esta nueva izquierda respecto a su propia visión crítica del gradualismo democrático. Según tus palabras, que ellos critiquen este rasgo no es pertinente, pues las cosas siempre se hacen gradualmente. Incluso citas la tesis popperiana respecto a que hasta las revoluciones no son sino múltiples reformas impulsadas simultáneamente. Pero creo que, si bien criticas esta visión maniquea de la política que ellos sustentan: “o reforma o revolución”, terminas aceptándola, haciendo defensa de una de sus alas: el reformismo. Pero ahí

El hombre, muchas veces, no actúa de una forma que le convenga, no puede pensar en el largo plazo. Criticar una insurrección con el argumento de que perjudica las inversiones y ocasionará que muchos niños no tengan trabajo mañana es estrecho, positivista. Nadie piensa en eso cuando se moviliza. Piensa en su dignidad, en la pulsión de hoy. Y esto es legítimo y es tan humano como el cálculo, como el *modus ponens*, como la geometría, como los silogismos.

está el problema que, posiblemente, visualizas menos: la disyuntiva no es o reforma o Revolución, la disyuntiva es qué tipo de reformas haces, la gradación del reformismo. Cuán revolucionarias son estas reformas. Bajo el esquema reformista de las dos décadas de democracia, poco iríamos a avanzar en la lucha por la igualdad. Por ejemplo, en un análisis que hacíamos sobre el uso de los recursos HIPC en los municipios, veíamos que si éstos eran bien usados, la pobreza en el área rural, bajaría del 95 por ciento al 90,5 por ciento, es decir nada. El reformismo “de bajo calibre” sirve de poco. Y creo que esa es la virtud de estos discursos de la nueva izquierda. Hacernos dar cuenta de que puedes mantener las reglas democráticas pero, bajo su paraguas, ser más audaz en tus reformas.

Esta pregunta me ayuda a complementar una respuesta que no te di entera hace un momento. El gobierno actual ha demostrado que se puede ser un gobierno fuerte (lo que no es lo mismo que un gobierno totalitario). Un gobierno fuerte que logró, por ejemplo, la inclusión de los transportistas en la Ley Tributaria, lo que no es poca cosa. El gobierno ha logrado mandar el mensaje de que algunos sectores, que estaban acostumbrados a corromper al sistema político, tendrán que someterse a las leyes.

Me parece que la fortaleza del gobierno es una contribución al país porque es esto, justamente, lo que los gobiernos anteriores, del periodo de la “democracia pactada”, perdieron de vista: el verdadero carácter, el verdadero peso específico de la política del escepticismo. Porque ésta no manda limitarse solamente a la reproducción del orden, sino también tomar ciertas medidas imprescindibles para, por decirlo así, mantener sanas las bases de este mismo orden. Y por supuesto que no me estoy refiriendo a las medidas socialdemócratas en las que se tiende a pensar cuando se hace declaraciones como ésta. Hablo más bien de la refacción, la limpieza y el mantenimiento del armazón político mismo, de medidas como la que obliga a los transportistas inter-departamentales a entrar a la Ley Tributaria, medidas que crean un ambiente institucional adecuado, porque nos dicen que todos deben pagar impuestos, que las reglas son iguales para todos.

Y aquí introduzco la siguiente reflexión: está claro que las reformas que se concibieron en los noventa fueron en gran parte teóricas, en gran parte puro maquillaje. Hay excepciones, como la Ley de Participación Popular. Pero en muchos casos, estas reformas obedecieron a un intento de justificar la presencia de ciertas corrientes de poder dentro del Estado. Es decir, la filosofía oficial en los 20 años de “democracia pactada” fue el escepticismo negativo. Para mí, el escepticismo positivo es el que te llama a bajar la soberbia, la creencia de que todo está a la mano, de que sólo se trata de pisar y pasar. El escepticismo negativo, en cambio, es el derrotismo. Te rindes ante la realidad de antemano. Dices entonces que los indios son terribles, que las empresas de transportes nunca pagarán impuestos, que la policía siempre está politizada, que el Estado es y será corrupto, que no queda otra que hacer lo que nos digan desde afuera. Y te rindes. Acabas derrotado. Este fue el escepticismo de los partidos predominantes en el

Tener un gobierno fuerte (lo que no es lo mismo que autoritario) es bueno para el país, porque es imprescindible tomar ciertas medidas necesarias para mantener sanas las bases de este orden. Hablo de la refacción la limpieza y el mantenimiento del armazón político. Por ejemplo, que las reglas son iguales para todos.

pasado, especialmente durante los segundos gobiernos de Banzer y de Sánchez de Lozada.

Eso es lo rescatable de la nueva izquierda: ¡Basta de reformas pendejas!

Sí. En esto se parece el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada al MAS: intenta hacer cambios reales. En cambio, en los periodos posteriores a 1997, no se hizo nada. Ya era desesperante. Subía un ministro de desarrollo económico, hacía una “estrategia”, y a los dos meses subía otro y hacía otra “estrategia”. Y, al final, sólo mostraban un Estado diletante, burocratizado y que no tenía relación con las necesidades de la población. ¿Sabes cuál ha sido uno de los principales problemas del proyecto liberal? El haber dejado de cumplir las leyes. Si los liberales dejamos de cumplir las leyes, entonces, ¿cómo podemos llamarnos así? Es claro que en tal caso nos convertimos en fantoches, nos gana la desmoralización y la mentira. Pero, desgraciadamente, así es como fue.

Veamos, por ejemplo, las reformas del sistema de partidos políticos: están plagadas de maniobras para cambiar la ley y favorecer a determinados intereses. Por ejemplo, las designaciones de las principales autoridades del Estado. Los gobiernos anteriores al MAS no han podido designarlas. Han pasado por alto los 2/3 de votación del Congreso que eran (y son) necesarios para la elección del Presidente del Banco Central o del Presidente de las Aduanas. Entonces, ahí se ve que, cuando las reformas eran reales, terminaban abandonadas. Que en el fondo no se quería cambiar el sistema político, el orden de la sociedad. Entonces, ¿a qué se reducían los partidos políticos? A reformar los conceptos teóricos, las “estrategias”, las leyes, una actividad retórica que, además, encontraba un fácil financiamiento y daba trabajo a un grupo de consultores y de pensadores que escribían preciosos documentos, alternando de tema en tema, del género al desarrollo sostenible, y de éste a la lucha contra la pobreza.

Veamos ahora otros aspectos. Si hay un elemento de análisis que, indudablemente, merece mayor reflexión es tu tesis sobre las dos Bolivias. La dualidad económica, a la que estamos sometidos desde hace siglos. La Bolivia moderna, por un lado, albergando a no más de un 30 por ciento de la población, frente a la Bolivia marginal y premoderna. Esa es la causa profunda de nuestra miseria. Y hoy las alabanzas a lo premoderno —de acuerdo a tu análisis, que comparto— no hacen más que consolidar la heterogeneidad estructural, causante de nuestra pobreza. Causante de ésta, en la medida en que al ensalzar las economías familiares de subsistencia, en nombre del respeto a los modos ancestrales de vida de las culturas bolivianas, lo único que estamos haciendo es una apología de la pobreza y el retraso. Pero, ¿qué significa esto?, ¿qué requerimos para sacar a estas economías de su atraso de economías agrícolas y/o informales?, ¿la solución parecería ser más industria?, ¿conviene saber a dónde deberíamos apuntar entonces, teniendo en cuenta que también criticas esta visión del futuro industrial de Bolivia como otro mito arrastrado desde los albores del Estado del 52?

El primer gobierno de Sánchez de Lozada y el MAS se parecen en que ambos intentan hacer cambios reales.

Uno de los principales problemas del proyecto liberal es el haber dejado de cumplir las leyes.

Un comentario antes de eso. Se está diciendo últimamente que las políticas en el campo deben tomar en cuenta las lógicas no mercantiles de los campesinos, las cuales supuestamente apuntan a la seguridad alimentaria y no a la acumulación. Se dice esto para argumentar a favor de los modos de producción precapitalistas; lo hacen, por ejemplo, los economistas del CIPCA. Sin embargo, en una encuesta que ha hecho el Programa Mundial de Alimentos sobre seguridad alimentaria, encuentro que los campesinos que tienen mayor vinculación con el mercado y que, por lo tanto, acumulan más dinero en efectivo, también tienen mayor seguridad alimentaria...

Laserna dice esto en su libro el sobre el chenko en la economía...

Sí. Dicho esto, ¿qué podemos hacer en Bolivia? Yo creo que lo que tenemos que hacer es recuperar el Estado, pero no en el sentido masista, nacionalista, no para meterlo en actividades económicas, en un sentido dirigista. Me parece que eso está mal. Pero sí necesitamos un poder central, fuerte, que pueda actuar. Esto es algo que, pese a los avances del MAS en este sentido, no existe todavía en Bolivia.

Deberíamos pasar del Estado rentista a un Estado que trate de facilitarle la vida a los que crean riqueza. Lo que no quiere decir que cree riqueza directamente. Esto más bien perjudica, porque el Estado metido en la economía se aboca a repartir la riqueza de forma patrimonial. El Estado sólo debería dedicarse a sus tareas básicas, y cumplirlas bien.

Ahora bien, una vez recuperado el Estado, éste debería actuar en dos sentidos. Debería fomentar la cultura emprendedora del país. Esto exige que el Estado deje de pensar en el gas como la gran panacea y se ocupe de algo más importante, como el apoyo a la manufactura, a las exportaciones de quinua o carne de llama. (Apoyo político, insisto, no económico.) Vale decir que el orden de sus prioridades tiene que cambiar totalmente. Debemos pasar del Estado rentista, totalmente cegado por los recursos naturales, a un Estado que trate de facilitarle la vida a los que crean riqueza. Lo que no quiere decir, insisto, que cree riqueza directamente. Yo creo que esto más bien perjudica. Sustrae recursos a la sociedad y remacha la coraza del rentismo. Porque el Estado metido en la economía se aboca a repartir la riqueza de forma patrimonial. El Estado sólo debería dedicarse a sus tareas básicas, y cumplirlas bien.

En segundo lugar, los propios bolivianos debemos cambiar. Esto es más importante y difícil que lo anterior; en realidad, es causa de lo anterior. Sólo si cambiamos nosotros, y éste es un proceso muy complejo del que no hablaré aquí, podrá transformarse, simultáneamente, el Estado. Y, a la vez, los cambios en el Estado nos ayudarán a evolucionar colectivamente. Se trata de un proceso de dos puntas, que hay que impulsar desde los dos lados.

Enfocándonos en ciertos temas, como la nacionalización o el Plan de Desarrollo Nacional, que es lo que está haciendo el gobierno actualmente, ¿podemos decir que son esos los cambios que necesitamos?

No. Lo que podemos aprender este gobierno es que las autoridades pueden ponerse los pantalones para que se cumplan las reglas. Lo que no necesitamos de este gobierno es que rompa las reglas que no le convienen.

La nacionalización muestra, precisamente, lo que no debemos hacer. La nacionalización rompe las leyes establecidas por el Estado boliviano. Se ha hecho un decreto que establece un impuesto, lo cual es contrario a la economía jurídica del país, por muy temporal que sea este impuesto. Se ha roto la Ley del SIRESE, al mandar que el Ministerio de Hidrocarburos regule la actividad petrolera, cuando ésta es una labor de la Superintendencia, etcétera. Semejante comportamiento le ha hecho un daño enorme al ambiente de negocios del país.

De modo que la nacionalización se ha hecho de la peor forma, con objetivos políticos antes que económicos, como un medio de revancha simbólica contra las trasnacionales, a las cuales se ha atribuido el desastre del país y ahora se las está castigando. Lo que me parece un pésimo mensaje para la historia, según el cual nuevamente somos “víctimas” de una conspiración externa y no tenemos responsabilidad alguna por nuestras desgracias. También me parece una maniobra demagógica, que prefiere una victoria a corto plazo a los lineamientos de largo plazo que necesita el desarrollo del país.

Critico la nacionalización, pero no creo, ni nunca creí que tuviéramos que conformarnos con lo que nos daban las empresas petroleras. Yo le propuse a Gonzalo Sánchez de Lozada, el 2002, que su campaña electoral de aquel año proponga el aumento de los impuestos petroleros. Lo hice en una reunión, en la que estaban los pensadores del MNR, y todos quedaron pasmados.

¿Quiénes estaban?

Todo el equipo de Milenio y otros muchos, que luego fueron ministros, viceministros, etc. Todos se quedaron en silencio. Y, sobre todo, se generó un ambiente de tensión, que Sánchez de Lozada disipó con un chiste. Ahora bien, no sólo era yo el que pensaba así, sino muchos otros compañeros de ruta del gonismo que teníamos conciencia de la temperatura política del país. En fin, esto es historia. Una muestra del escepticismo negativo del gonismo en su última etapa.

Hoy se han incrementado los ingresos del Estado, sin duda, pero hubiera sido mejor hacerlo sin dañar el ambiente jurídico y de negocios. Hacerlo diplomáticamente, de modo justo, negociado, de una forma que sea beneficiosa para nosotros y que, al mismo tiempo, no ofenda o no ofenda gravemente a las contrapartes, ni nuestras posiciones en el mercado.

Y todavía queda por definir lo más importante: ¿qué se va a hacer con el dinero del gas? Porque si lo vamos a gastar en los municipios y en las prefecturas, como lo estamos haciendo ahora, sin una política de ahorro, de multiplicación del dinero, poniendo los recursos en una cueva llamada YPFB, sin saber qué monstruos hay ahí dentro, entonces vamos a terminar repitiendo lo mismo. Una vez más volveremos a lo de siempre.

Los propios bolivianos debemos cambiar. Sólo si cambiamos nosotros podrá transformarse, simultáneamente, el Estado. Y, a la vez, los cambios en el Estado nos ayudarán a evolucionar colectivamente.

La nacionalización se ha hecho de la peor forma, con objetivos políticos antes que económicos, como un medio de revancha simbólica contra las trasnacionales, a las cuales se ha atribuido el desastre del país. Me parece una maniobra demagógica, que prefiere una victoria a corto plazo a los lineamientos de largo plazo que necesita el desarrollo del país.

Erradicación

Una conversación con Silvia Rivera*

Para rebatir al CELIN he sacado datos de toda la ciencia social norteamericana. Incluso la GAO, que es el equivalente de la Contraloría boliviana, tiene evaluaciones muy críticas de la política antidrogas y sus dimensiones de corrupción.

Con Silvia Rivera, intelectual de renombrado prestigio, vamos a hablar sobre la coca, fundamentalmente basados en su texto Las fronteras de la coca. Parece haber en el libro un contenido tremendamente ideológico. Se parte de una concepción antinorteamericana profunda. Y a partir de eso se muestran teorías y datos. Y con la misma contundencia con la que critica al CELIN el estar inventando datos, posiblemente, con la misma rigurosidad ideológica, usted también inventa mucho para consolidar su posición...

Tu pregunta da a entender que yo tengo un prejuicio hacia los norteamericanos. Pero lo que yo tengo es un juicio, que es resultado de una investigación del prejuicio norteamericano contra la coca. De un estudio minucioso de clasificación de las bibliotecas del Norte, donde todo lo que es coca, acullicar, incluso rituales relacionados con la coca, está clasificado en el rubro de “patologías sociales”. Es algo de lo que yo me he enterado allá.

Me he enterado también de lo que ha sido la comisión de estudio de la hoja de coca del año 1949, cuyo presidente fue un tal Howard Fonda, presidente de la American Pharmaceutical Association, que reúne a las grandes compañías elaboradoras de remedios químicos. Y sabemos que lideró una campaña en contra de las medicinas naturales. Éste es un hecho de conocimiento público, hay figuras de renombre mundial, como Matthias Rath, que están llevando adelante una lucha sistemática contra la desinformación y contra la usurpación que las compañías farmacéuticas hacen respecto de los conocimientos de los pueblos indígenas. Entonces, me he ido enterando de esto y he descubierto, además, que en Estados Unidos existe una ignorancia manufacturada. Yo diría que es una especie de ignorancia fabricada por la misma la prensa, que logra una desinformación sistemática sobre la hoja de coca.

Por otro lado, el tema de la política antidroga, sus resultados, sus fracasos, todos los elementos han sido vislumbrados, pero luego se ha

* Silvia Rivera Cusicanqui es docente emérita, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz. Docente del Programa Andino de Derechos Humanos, PADH, de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Tiene varias publicaciones y artículos.

echado un velo sobre esas cosas. El caso del asesinato de Noel Kempff, y todo lo referente a la poca transparencia de la DEA. Este organismo sabía, por ejemplo, del caso de Huanchaca, mucho antes de los asesinatos. Pero se ha tolerado este tipo de actos ilícitos con la venia de los organismos encargados de la represión.

Finalmente, la participación sistemática de muchísimos jefes policiales y militares, incluso operadores políticos de alto nivel involucrados en tráfico de cocaína. Todo el aparato de lucha antidroga produce lo contrario de lo que tenía que producir, genera más males que los que combate. Y genera, además, un sistema de injusticia brutal a causa de los convenios secretos que existen —y que nunca se han ventilado en el Congreso— entre el gobierno de EE UU y el gobierno boliviano. Los jueces, por ejemplo, tienen que encarcelar a un número de determinadas personas para recibir un bono. Y este encarcelamiento sistemático, que ha sido mostrado por Sacha Llorenti, justamente apunta a las personas más vulnerables, las que no pueden defenderse, a la gente sin familia, sin dinero. De ese modo, las cárceles están hacinadas con inocentes o con gente que ha cometido pequeños delitos, que en realidad encubren el gran negocio.

Entonces, por un lado, el análisis de la política antidrogas, sus resultados, sus fracasos, la gran dosis de elementos de corrupción que ha introducido en la sociabilidad y en la vida pública boliviana; y, por otro lado, la campaña sistemática de negación de los valores de la hoja de coca, de sus dimensiones necesarias y positivas para la salud, para la soberanía alimentaria y para la cultura de los pueblos indígenas y del pueblo boliviano en general: estos son los dos marcos de referencia. Además del tema de su potencial económico. De hecho, ese sería el argumento mayor, y el argumento que permite demostrar que la lucha antidrogas lo que hace es cercar los mercados legales, provocar un desvío a la economía ilegal. Eso es absolutamente verificable.

Por lo tanto, yo no veo de dónde me puedes atribuir que yo me invento datos; incluso para rebatir al CELIN he sacado datos de toda la ciencia social norteamericana. Incluso la GAO, que es el equivalente de la Contraloría boliviana, tiene evaluaciones muy críticas de la política antidrogas y sus dimensiones de corrupción y todo eso. Entonces, habiendo mirado toda esa cantidad de documentación, he llegado a una conclusión muy clara: los EE UU no están luchando contra el narcotráfico. Están luchando por liquidar a la coca, despejar el campo, liquidar coccaleros, lograr la política de “coca cero” iniciada por Gonzalo Sánchez de Lozada en su primer gobierno. La idea era limpiar ese espacio para el ingreso sobre todo de compañías petroleras.

¿Por qué EE UU quisiera destrozar a los coccaleros? ¿Por qué va a querer destrozar los cocales?

EE UU no está luchando contra el narcotráfico. Está luchando por liquidar a la coca, despejar el campo, liquidar coccaleros, lograr la política de “coca cero” iniciada por Goni en su primer gobierno. La idea era limpiar ese espacio para el ingreso, sobre todo, de compañías petroleras.

Los EE UU quieren destrozar a los coccaleros porque la cocaína es un negocio y a la vez es un arma geopolítica. Es un instrumento para incidir en la política interna del Estado boliviano.

La coca es una planta que desde el siglo XIX ya entró en la discusión médica en Europa, y fue un boom, lo que en el fondo fue lamentable para ella, pues si la coca era buena, entonces la cocaína también era buena, y empezaron a recetar cocaína para todo.

Es una planta que evidentemente tiene muchos elementos buenos para la salud. Pero desgraciadamente se pasa a una fase farmacocéntrica, que mira a la coca sólo como cocaína en estado vegetal. Esa visión es la que termina dominando.

Porque el negocio de la cocaína es un negocio y a la vez es un arma geopolítica, un instrumento para incidir sobre la política interna del Estado boliviano, para penetrar en los aparatos de este Estado y para generar un mando paralelo, donde varias fuerzas, centenares de funcionarios públicos, no obedecen ni le deben lealtad al Estado boliviano —que, por decirte algo, les paga a los soldados y técnicos de menor rango, 700 bolivianos, cuando con el bono de la NAS, su salario sube a 2.000 ó 3.000 bolivianos—. ¿A quién le van a tener lealtad esos funcionarios? Lo mismo pasa con la FELCN y con los juzgados especiales. El hecho de que la Ley 1008 sea una ley especial la separa del marco legal general. Por lo tanto, no cumple con las leyes de medio ambiente, con los convenios sobre derechos humanos y otras leyes que están en el ordenamiento jurídico boliviano.

Pero, por ejemplo, EE UU tiene una posición geoestratégica fundamental en Paraguay, sin necesidad de reprimir a nadie; la tiene porque han firmado ciertos convenios. Podrían tener igual destino en nuestro país. Es decir que no es precisamente que EE UU esté enfocado en los coccaleros.

Por supuesto que lo están hay, es que la coca es una planta que ya desde el siglo XIX entró en la discusión médica en Europa, y fue una especie de boom que en el fondo fue lamentable para la coca, pues si la coca era buena, entonces la cocaína también era buena, y empezaron a recetar la cocaína para todo. En la fase legal de la cocaína (1860-1920), Perú exportaba coca en grandes cantidades. Era el mayor exportador del mundo. Los holandeses tenían cocales en la isla de Java, y tenían un pedazo grande del mercado de la cocaína legal desde 1860 hasta 1914, en que se aprueba la Ley Harrison de Estupefacientes.

Se ve, de ese modo, que existe un momento de encandilamiento con esta planta. Una planta que evidentemente tiene muchos elementos buenos para la salud. Pero desgraciadamente se pasa a una fase farmacocéntrica, de mirar que la coca sólo es cocaína en estado vegetal. Esa visión, que es la visión ingenua, es la que termina dominando. Es la visión de sentido común, al punto que mucha gente en Europa habla de los “cultivos de cocaína”. De ese modo, la coca es una amenaza a la industria farmacéutica. La industria farmacéutica financió a Hitler y, además, le dio todos los insumos para sus experimentos genocidas.

¿La coca es una amenaza?! Parece cuando menos un poco exagerado...

La coca amenaza a la industria farmacéutica junto con otras plantas de la biodiversidad y del conocimiento indígena, porque si se consumiera coca, muchas enfermedades no existirían y no tendrían cómo comerciar con ellas. Hay enfermedades de deficiencia nutricional provocadas por el proceso de descalcificación, por ejemplo la osteoporosis. Si tú ves los restos arqueológicos andinos, no encontrarás restos óseos con osteoporosis, por más viejos que hayan muerto. Hoy día, la osteoporosis es una epidemia de

la tercera edad. Y es una de las principales fuentes de ganancia para las corporaciones farmacéuticas. O sea, es un negocio de la muerte.

Lo que no entiendo es que si es tan lucrativo el negocio, ¿por qué EE UU no planta coca en toda California y la vende a sus industrias farmacéuticas?

A eso es lo que apunta, y lo han hecho, han intentado hacerlo en Hawai. El historiador Paul Gootenberg ha demostrado en un artículo que existió una conexión entre la CIA y la DEA para iniciar plantaciones experimentales de hoja de coca en Hawai. No pudieron, no se adaptó, sufrieron el ataque de plagas. Más bien, de ahí sacaron plagas para combatir cicales en el Perú y Bolivia. Por un lado, lo han intentado, y por otro, la industria farmacéutica ya lo ha hecho y ya se ha apropiado de todos los metabolitos. Nosotros importamos cocaína, y gastamos mucho dinero en ello, la importamos en forma de compuestos y remedios de marca. Por ejemplo el Zellaforte. Mirá la composición química del Zellaforte o mirá la composición química del KH3, que es un remedio geriátrico muy vendido. Ahí no se está usando la cocaína como anestésico. Ahí se la está usando como estimulante y antidepresivo, en pequeñas dosis. Y esa cocaína la importamos.

Aquí se quema la cocaína, en el Perú se vende: ENACO vende a EE UU 200 kilos de cocaína al año para su industria médica legal. La empresa Coca Cola, por el artículo 27 de la Convención de Viena, tiene el derecho de manipular, transportar y comprar hoja de coca entera, mediante Stephan Chemical, que es la compañía química de New Jersey que la descocainiza y vende el extracto vegetal a la Coca Cola. ¿Qué hace con la cocaína que le saca a la coca la Stephan Chemical? La vende a la industria de la salud, a la red de clínicas de elite para operaciones delicadas, especialmente de la vista. Todavía no es sustituible la cocaína natural en este tipo de operaciones No pueden sustituirla ninguna de las versiones artificiales de la cocaína.

Andá a la farmacia, ve, hay opiáceos en las farmacias, y hay muchos remedios de venta relativamente libre que tienen cocaína, y no bajo la forma de anestésico. Eso te está mostrando que hay un equipo, un equipo grande, tanto de países como de empresas que tienen el monopolio mundial de la cocaína. Y por otro lado, limitan a la coca a producir nada más que cocaína. La coca tiene benzoil ecgonina, que en su estado natural no es cocaína. Y en el coqueo, me parece importante mencionar el estudio de Burkhard: hay un proceso de hidrólisis por la saliva, en el que no se permite que la ecgonina se absorba como cocaína.

La ecgonina es 80 veces menos tóxica que la cocaína y tiene usos médicos reconocidos incluso por la Convención de Viena. El hecho de que al orinar, si has jalado o si has tomado un mate de coca, puedes tener metabolitos de benzoil ecgonina, no quiere decir nada. No dice qué pasó

La coca amenaza a la industria farmacéutica junto con otras plantas de la biodiversidad y del conocimiento indígena, porque si se consumiera coca, muchas enfermedades no existirían y no tendrían cómo comerciar con ellas.

Si tú ves los restos arqueológicos andinos, no encontrarás restos óseos con osteoporosis, por más viejos que hayan muerto. Eso se debe al acullico.

El historiador Paul Gootenberg ha demostrado que existió una conexión entre la CIA y la DEA para iniciar plantaciones experimentales de hoja de coca en Hawai, pero no se adaptó, sufrió el ataque de plagas. De ahí sacaron plagas para combatir cicales en el Perú y Bolivia.

La coca tiene benzoil ecgonina, que en su estado natural no es cocaína. El estudio de Burkhard dice que hay un proceso de hidrólisis por la saliva, en el que no se permite que la ecgonina se absorba como cocaína. La ecgonina es 80 veces menos tóxica que la cocaína y tiene usos médicos reconocidos incluso por la Convención de Viena.

Debe haber una política de lucha contra la economía ilegal de la cocaína a partir de la promoción, ampliación y defensa de los usos lícitos de la hoja de coca, que están reconocidos por la propia Ley 1.008 y la Convención de Viena de 1988.

En la convención de Viena del 88, gracias a la gestión de Bolivia, la Argentina y el Perú, se hace una enmienda que incluye el reconocimiento de los usos “tradicionales” de la hoja de coca en aquellas regiones donde hubiera evidencia histórica de aquellos usos.

en tu cuerpo, cuál fue el efecto metabólico de esa sustancia, o cuál fue el proceso en la mente y el cuerpo del consumidor. No muestra las diferencias.

Me parece importante entender a cabalidad que la coca tiene beneficios médicos. Pero, en ese sentido, ¿qué posición debemos tomar con EE UU?

Debe haber una política de lucha contra la economía ilegal de la cocaína a partir de la promoción, ampliación y defensa de los usos lícitos de la hoja de coca, que están reconocidos por la propia Ley 1.008, y que, más allá en la Ley 1.008, se los reconoce en la Convención de Viena de 1988. En la convención de Viena del 88, gracias a la gestión de Bolivia, la Argentina y el Perú, se hace una enmienda que incluye el reconocimiento de los usos “tradicionales” de la hoja de coca en aquellas regiones donde hubiera evidencia histórica de aquellos usos. Lo que quiere decir que se tolera una especie de uso residual, etnográfico, exótico. Es decir que los indios, en la medida en que todavía estén ahí, estarán consumiendo su coca, pero ya van a desaparecer, y ahí se va a acabar el problema. Pero en realidad, en la Ley 1.008 se reconoce la posibilidad de usos industriales lícitos. Te estoy hablando de remedios, pasta dental, tónicos, harina, galletas, suplementos alimentarios, es tan buena o mejor que la maca. Es mejor que el ginseng, que es una cosa carísima.

Buena cosa. O sea que la Ley 1.008 tiene aspectos positivos...

Y también negativos. Pero en su artículo 5 se reconocen como usos lícitos industriales aquellos que no ocasionen dependencia o toxicomanía. Y está demostrado que esto no ocurre con la hoja de coca en estado natural, ni con las harinas, panes, etc. Pero su uso debería ser sujeto a reglamentación posterior, reglamentación que nunca se hizo. Incluso el Senasag, que es la instancia que da el certificado de inocuidad alimentaria, había estado casado con el TLC, de modo que sólo daba el registro a aquellos productos que le interesaban al TLC. Y eso es contrario a la coca. En el actual gobierno se ha dejado claro que esa restricción hay que levantarla, de modo que ya se ha comenzado a dar registros sanitarios a varios productos de la hoja de coca.

En ese caso, no habría que abrogar la Ley 1.008, sino simplemente sacar un reglamento que especifique esos puntos.

No. Hay cosas sumamente equivocadas en la Ley 1.008. Tiene dos definiciones de la hoja de coca. La primera definición dice que la coca en estado natural no es droga, que tiene un uso reconocido, tradicional, lícito, milenario. Pero tiene otra definición, la coca *iter criminis* (que significa en camino al crimen), que yo la definiría como la hoja en poza de maceración, que se define como ilegal. Sin embargo, esta hoja se define en términos territoriales, es decir se ilegaliza la planta misma, sin que esté en camino al crimen. Así, los artículos 8, 9, 10 y 11 te dicen que cultivar coca en esta zona es ilegal, que esta otra zona es de transición —no te dicen en transición

a qué, pero se entiende que es en transición a ilegal— y que en esta otra, que son apenas 12.000 hectáreas, es legal. Estas 12.000 hectáreas corresponden a un dato de los años setenta de Carter y Mamani, que hicieron una encuesta en seis departamentos, no en los nueve, y además excluyeron a las grandes ciudades; sólo tomaron en cuenta a las ciudades mineras. Sobre esa base se ha definido un límite fijo, inamovible de 12.000 ha, pensando que el consumo siempre va ir disminuyendo. Por eso está el artículo 29, que dice que periódicamente se realizarán estudios del consumo legal, pero que de ningún modo éste deberá exceder ese techo. O sea que por más que haya crecido el consumo legal, un estudio no puede romper el límite de las 12.000 ha. La ley está hecha para que la coca desaparezca y se cumpla con la Convención del 61. Hay un aspecto que no sabe mucha gente que piensa que la Convención de 1988 es una modificación de la de 1961, cuando no es así. En la de 1961 se dice coca cero y eliminación del acullicu, y eso lo quieren imponer, aunque Bolivia ha planteado una reserva al cumplimiento de ese mandato. La Convención de 1988 tolera temporalmente el uso tradicional, histórico, pero en ningún caso te puede dar una pauta de la posibilidad de hacer una industrialización o expandir el consumo en estado natural, ni siquiera como derecho cultural de los pueblos indígenas.

Pero afortunadamente se ha llegado a un sabio consenso entre partes, que no se daba antes, sobre el potencial estudio que se va a hacer?. Ahí podrían quedar todos de acuerdo, tengamos los resultados que tengamos.

Claro, pero con algunos detalles que no conoce la opinión pública. Ese estudio te puede dar como resultado un determinado volumen de hoja seca en el mercado. Pero ¿cómo traduces eso en hectáreas? ¿Qué datos hay para traducir eso en hectáreas? Los datos oficiales son los de la operación Breakthrough, que es una operación encubierta de la DEA, realizada en 1993 y cuestionada incluso por los propios círculos oficiales americanos por su intransparencia. ¿Cómo procedieron? En un contexto de guerra, el año 1993, obtuvieron coca confiscada, hicieron mediciones, la secaron en hornos para finalmente sacar una productividad media por hectárea que es extremadamente alta: 2.700 kilos por hectárea en el Chapare, y 1.800 k/ha. en Yungas. Si traduces con esos datos, por ejemplo, para 15.000 toneladas métricas, necesitaríamos de 6.000 a 7.500 ha, algo que no es real. El tema es que no hay un estudio de productividad media por hectárea. Entonces, no se hagan ilusiones con que el estudio del mercado legal va a permitir saber cuántas hectáreas hay que erradicar. Porque no se puede aceptar como Estado soberano los resultados de la operación Breakthrough.

Entonces, ¿no se va a poder realizar el estudio?

Yo estoy ahora a cargo de hacer los términos de referencia del estudio. Lo que habíamos heredado del anterior gobierno era un estudio de

En el artículo 5 de la Ley 1.008 se reconocen como usos lícitos industriales aquellos que no ocasionen dependencia o toxicomanía. Y está demostrado que esto no ocurre con la hoja de coca en estado natural, ni con las harinas, panes, etc.

La Convención de 1988 tolera temporalmente el uso tradicional, histórico, pero en ningún caso te puede dar una pauta sobre la posibilidad de hacer una industrialización, ni siquiera como derecho cultural de los pueblos indígenas.

prevalencia, que es un estudio de epidemiología o drogadicción en el que los consumidores de coca estaríamos considerados como drogadictos. Un estudio puntual y estático, que se acogía al artículo 29 que no podía sobrepasar las 12.000 ha. Y de hecho no es un estudio de hectáreas, es un estudio de toneladas métricas. Entonces, en los nuevos términos de referencia hemos explicitado que el estudio sólo va a permitir generar políticas de comercialización e industrialización, pero no va a permitir generar políticas de regulación de la producción, mientras no se haga un estudio consensuado de la productividad media por hectárea.

Pero eso es lo mismo que nada. No habrá consenso entre las partes.

No, tenemos que realizar el estudio de productividad media por hectárea. Tenemos condiciones únicas para lograrlo porque hay un Gobierno de un dirigente cocalero, hay posibilidades de entrar en consenso para medir la productividad porque en todas las regiones de cultivo saben que las mediciones de productividad están infladas. Se necesita un estudio de muestreo científico.

Pero hoy por hoy, sin gran ciencia, sabemos que hay excedentes cuantiosos tanto en el Chapare como en Yungas. Se muestra que hay 28.000 hectáreas en el país, de las que 18.000 están en Yungas y 10.000 en el Chapare.

No, el último estudio de la UNODC ha mostrado que hay 25.500 ha, y que Bolivia es el único de los tres países donde la extensión de cacaos ha disminuido, en tanto que en Colombia y el Perú ha aumentado, como resultado de las equivocadas políticas represivas y de guerra contra la coca.

¿Es una cifra posible?

No lo sabemos, porque resulta que hay una serie de dificultades. Yo he hecho una evaluación técnica de cómo se hace el monitoreo de cultivos, y es a partir de fotos aéreas, donde existen varias fuentes de error. Por ejemplo, es el caso de la coca silvestre, la *wala wala*, que entra como coca sembrada, o el pimiento morrón, que en la cromatografía se confunde con la coca.

Aunque es crucial entender que de todos modos cualquier cifra fija que podría obtenerse con el estudio no tiene mucho sentido. Tiene que haber conciencia en que en el mercado la demanda y la oferta son dinámicas. La coca no tiene la ventaja y el privilegio de promocionarse como la Coca Cola, pero si lo tuviera, estaríamos ante un mercado dinámico y expansivo.

No tiene que haber un número fijo.

No puede haber un número fijo, lo que tiene que haber en un cocal, en cualquier cocal, es un plan de comercialización tomando en cuenta los derechos de los consumidores. Es decir que regular la hoja de coca no

Bolivia es el único país donde la extensión de cacaos ha disminuido, en tanto que en Colombia y el Perú ha aumentado, como resultado de las equivocadas políticas represivas y de guerra contra la coca.

significa que de aquí para allá está bien y el resto está mal, sino que tanto aquí como allá hay que mejorar la producción, la calidad, y respetar el medio ambiente, no poner químicos. Y es que la Ley 1.008 ha introducido una distorsión al admitir una zona legal que antes tenía naranjales, yuca, plátano y de todo. La erradicación en Chapare ha llevado a triplicar los precios; hoy en día es un cultivo absolutamente rentable y aquellos que tienen el monopolio de la coca legal han empezado a aumentar la producción y a subirse a los cerros, a utilizar insumos químicos en algunos casos para tratar de hacer el suelo más fértil. Estas distorsiones han ido en desmedro de la calidad de la hoja de coca. Si enfrentamos a la hoja de coca como una mercancía cualquiera, tiene que regularse todo el sistema de comercialización. Por ejemplo, cómo va a ir a la industria, qué tipo de coca se necesita para la industria, qué coca se necesita para los diferentes tipos de industria, si necesita ser entera o desmenuzada o molida, si se pueden fabricar jarabes y aceites esenciales.

Pero en este plan que usted dice, ¿se puede regular y saber cuánto irá al mercado? ¿No es un poco ingenuo pensando que gran parte se va al narcotráfico?

Se puede regular y asegurar que esa coca no vaya al narcotráfico. Pero esta última es una palabra equivocada, pues ni la coca ni la cocaína son narcóticos; son estimulantes, que es todo lo contrario de un narcótico. Entonces, mejor refirámonos a la economía ilegal. Esa economía ilegal se va a ver privada de su materia prima que, en todo caso, es tan sólo uno de los componentes. La idea es que se amplíe el mercado legal de usos lícitos, que se le dé curso legal a las zonas llamadas de cultivo excedentario en transición, lo que incluye el Chapare y otras zonas como Caranavi, Apolo y Asunta. Es decir que hay todo un proceso de concertación con los cocaleros para lograr el autocontrol y la reducción concertada de cultivos. Ya hemos concertado con aquellos que están en lugares ecológicamente frágiles y con aquellos que han excedido cierta cantidad. Ahora en el Chapare se está erradicando con el consenso de los cocaleros todo lo que está por encima del cato, y sin mayores conflictos sociales. Quizás no sea tan fácil en los Yungas.

Entonces considero que más, que una política de erradicación, hay que buscar una política de ampliación de los mercados. Digamos que si la demanda crece y la oferta se mantiene, entonces los precios suben, si baja la demanda, los precios bajan, y esa baja puede ser catastrófica porque al narcotráfico, al mercado ilegal le interesan los precios bajos. La Coca Cola y el narcotráfico tienen la misma lógica empresarial de gran escala y buscan la materia prima más barata. Y si en Bolivia la Coca Cola no compra coca, es por el precio, no es por ninguna razón moral. Ahora compra sobre todo en el Perú. Pero hasta el 2000, se vendían 250 toneladas métricas anuales a la Coca Cola. Cuando empieza el conflicto social se va la Coca Cola, en parte por éste y en parte por los precios. Lo propio ha pasado con la

Las distorsiones que la erradicación ha producido en el mercado, han ido en desmedro de la calidad de la hoja de coca.

La coca y la cocaína son estimulantes, que es todo lo contrario de un narcótico; por ello, mejor refirámonos a la economía ilegal.

Más que una política de erradicación, hay que buscar una política de ampliación de los mercados. Si la demanda crece y la oferta se mantiene, los precios suben; si baja la demanda, los precios bajan, y esa baja puede ser catastrófica porque al narcotráfico, al mercado ilegal le interesan los precios bajos.

economía ilegal, que se ha centralizado en Colombia. El insumo más barato en Colombia es la hoja de coca. Más altos son los costos de riesgo, los costos de corrupción, para pagar el paso de las fronteras, y los procesos de elaboración, incluyendo la mezcla con otros productos, como las cocaínas sintéticas.

En todo caso, ¿qué hacemos ahora con los gringos? Nos dan 100 millones de dólares al año en ayuda a Bolivia, cantidad que no es precisamente despreciable...

La política de los gringos es una política equivocada. Lo que tiene que hacer el Estado boliviano es ir adoptando medidas que representen un gesto y una postura soberana frente a los EE UU, que permitan que una embajada no controle las decisiones del Estado boliviano. Ahora, por otra parte, es necesario que el Estado muestre que con esta nueva política puede ser más eficiente en su lucha contra la economía ilegal que con la política actual, que lo único que ha hecho es aumentar la producción, aumentar la cantidad de hectáreas sembradas, aumentar la cantidad de problemas jurídicos, de justicia, de derechos humanos, no sólo aquí, sino en todo el mundo andino.

Otro aspecto positivo de todo este apoyo de EE UU es el desarrollo alternativo. Tenemos casi 150 mil hectáreas de cultivos alternativos que han sacado a los campesinos de este posible sendero de ilegalidad...

Bueno, yo no estaría tan entusiasta con el desarrollo alternativo porque hay que ver el alto grado de subvención, el alto costo. Cada estudio de mercado lo cobran muy caro, muy caro, los propios norteamericanos, las empresas como Chemonics. El empresario recibe, además, subvenciones. Es decir que solito no podría exportar, y le subvencionan el empaque, las medidas para averiguar si tiene o no insumos químicos, porque el único nicho competitivo que hay es el del banano orgánico. No podemos competir con las naciones bananeras cuyos cultivos se hallan cerca de la costa. No tenemos vocación de nación bananera. El palmito tiene sus propias dificultades, como el tema de la capacitación de mano de obra, que es muy poca y tiene que ser altamente capacitada. Además, lo que pagan las empresas es muy poco, y depende de mercados muy vulnerables. Entonces, hay bastantes problemas con el desarrollo alternativo que la prensa ni se molesta en mencionar. Hubo un tiempo en que se mostró la irracionalidad del desarrollo alternativo, cuando en los Yungas metieron una plaga muy grave, la broca y acabaron con el cafetal criollo. Son experiencias muy malas, que han quedado como estrellas del desarrollo alternativo.

En todo caso, está bien, las subvenciones no son malas.

Pero por qué no se subvenciona la quinua, la kiwicha. Actualmente es un terreno de experimentación terrible, están trayendo especies muy raras,

Hablando de cultivos alternativos, el único nicho competitivo que hay es el banano orgánico. No podemos competir con las naciones bananeras cuyos cultivos se hallan cerca del mar. No tenemos vocación de nación bananera.

están trayendo especies del África, unos árboles milagrosos, como el camu camu, que tiene un alto contenido de vitamina C y todo lo que tú quieras no sabemos que cosa va a ocurrir en el ecosistema. Además, yo te digo que la subvención tiene otro efecto muy interesante y curioso, como el hecho de hay que sembrar coca para que te pongan desarrollo alternativo, y con desarrollo alternativo tienes hospitales, escuela, carretera, fuera de subvención a tus productos; están fomentando la migración al Chapare.

Miguel Urioste me decía que lo peor que nos ha podido pasar es la coca, ha desvirtuado todo lo que podría haber sido una política agraria sólida e inteligente en el país.

Pero no es la coca como planta, es que ese el otro error de las definiciones. En una se criminaliza la planta en poza, y en otra se criminaliza la coca en mata, se criminaliza la región entera. Yo te podría decir a ciencia cierta, por el tema de calidad, cuál va al narcotráfico y cuál no. Porque resulta que el acullico requiere de un tipo de cosecha distinta, el *k'ichi*. Porque de las 36 palabras que hay en aymará para decir agarrar o recoger, *k'ichir* significa agarrar con dos dedos, es una cosecha hoja por hoja. No es como la que en Colombia llaman "raspachines", o sea que raspan el tallo para quitar todas las hojas de un tirón.

Quiero consensuar con usted algo en lo que yo creo que estamos de acuerdo: hubiera sido genial que se subvencionara la quinua, el ajo, la pimienta, etc.

La pimienta se subvenciona, es uno de los productos del desarrollo alternativo.

En todo caso, cuando sólo se piensa en la coca, la posibilidad de exportar la coca y de industrializar la coca, se está haciendo un fetiche de la coca, cuando en realidad deberíamos pensar más bien en que esos recursos se utilicen para mitigar el área que subvenciona a distintos componentes...

No, no, no. Es que hay que pensar en la coca dentro de un marco general de soberanía alimentaria y protección de la biodiversidad. No se puede pensar en el monocultivo. Lo que se ha hecho con la soya en Santa Cruz es un crimen contra la naturaleza; el monocultivo es sumamente dependiente de insumos químicos, pesticidas importados. La soya boliviana como soya transgénica no es competitiva. La única competitividad posible es la soya convencional, incluso la orgánica. La orgánica sería ya un nicho muy particular y espectacular del mercado. La que llaman convencional es la que no es transgénica pero que tiene insumos químicos. De todas maneras, es una locura pensar en competir con la mayor potencia soyera en un mercado mundial. Te estoy poniendo el ejemplo de que el monocultivo en Yungas, en Santa Cruz o en cualquier parte es totalmente negativo para la sostenibilidad futura de la agricultura. Entonces, con relación a la coca hay

El palmito tiene sus propias dificultades, como el tema de la capacitación de mano de obra, que es muy poca y tiene que ser altamente capacitada. Además, lo que pagan las empresas es muy poco, y, finalmente, depende de mercados muy vulnerables.

El monocultivo en Yungas, en Santa Cruz o en cualquier parte es totalmente negativo para la sostenibilidad futura de la agricultura. Entonces, respecto a la coca, hay que pensar en una política de desarrollo con coca, no de desarrollo contra la coca.

que pensar en toda una política de desarrollo con coca, no de desarrollo contra la coca, tampoco hay que sustituir el desarrollo alternativo con coca; eso nadie lo ha planteado. Yo creo que las primeras prioridades deberían ser: 1) la soberanía alimentaria, 2) los mercados locales, regionales y 3) recién los mercados internacionales. No veo por qué se piensa que exportar es llevar productos a EE UU y Europa. Exportar es también llevar al Brasil, a Venezuela, mercados enormes, como el de la Argentina, el Ecuador, Chile.

Tenemos evidencias de todo un estilo nuevo de consumo precisamente como resistencia a las enfermedades producidas por la mala alimentación y las drogas químicas, una resistencia muy fuerte. Ya hay una conciencia sobre el tema de la comida orgánica en toda América Latina; ese es nuestro nicho de mercado. Las capacidades que tienen las comunidades indígenas de alimentar ese mercado son muy bajas. ¿Por qué? Porque el Estado nunca les ha dado ningún tipo de atención. Sólo dos líneas de los productos tradicionales de los Andes están priorizadas: la quinua y los derivados de los productos de los camélidos. No hay ninguna política para el tarwi, la maca, el amaranto, todos los tubérculos, no hay políticas protectivas de esa riqueza y de esa biodiversidad. Y tenemos el tema de las harinas nativas. Hoy día hay un *boom* de las harinas nativas que te potencian todo tipo de nutrientes, aminoácidos, etc.

Estamos de acuerdo. Pero no tiene un poco de falta de sentido desgañitarnos por la coca cuando probablemente deberíamos impulsar el desarrollo de la quinua, los camélidos y demás.

Bueno, háganlo pues, chicos. Yo tengo mi tema que es la coca, ustedes hagan lo que les venga en gana, si les gusta el ganado, promocionen el ganado, yo no como carne, no me interesa el ganado, me parece que es tremendamente depredador con la naturaleza. El ganado ha desertificado el altiplano. Entonces yo dudo que los modos modernos de comer sean los mejores. Son pésimos. Hoy en día, la industria de alimentos en EE UU ya no produce vacas o pollos, sino objetos a los que han descerebrado, les han hecho modificaciones genéticas para que engorden, para que no duerman, para que no se muevan. Es una brutalidad. La industria de alimentos y de medicinas está matando gente.

Yo tengo una lucha por la salud y la vida, yo no tengo una lucha por la coca o por los cocaleros, o porque soy radical antiimperialista. Yo consumo, trabajo y vivo conforme a lo que pienso, y para mí esa es una cuestión de salud y de vida. Para mí la coca es vida y poder vivir sin enfermedades, o poder protegernos de enfermedades fatales, osteoporosis, diabetes y una cantidad de enfermedades de las que yo me he curado mascando coca todos los días desde hace 30 años.

Entonces los argumentos que me muestran tablas químicas, que me muestren lo que me muestren; yo tengo el testimonio de mi propio cuerpo,

y creo que eso es algo que hay de difundir entre la gente, y que hay que salvar a la gente joven de las adicciones de la vida moderna. El alcohol es una cosa fatal. Hoy día la prevención antidrogas se centra en la adicción a la cocaína. Es ínfimo el nivel de consumo de cocaína en Bolivia, es muy grande el consumo de drogas químicas de farmacia, y, además, mezcladas con alcohol. Hay una epidemia, y ningún programa de prevención contra la drogadicción química y para la drogadicción de drogas de farmacia recetadas. ¡Cuántas mujeres viven con anfetaminas o con ansiolíticos o con sedantes! Cuánta gente no puede dormir sin tomar algo. Es un negocio, cuánta gente está destruyendo su hígado, su metabolismo con el alcohol; y no hay una política abierta para prevenir el consumo de alcohol, y debemos ser uno de los pocos países donde tenemos semejantes letreros para anunciar cigarrillos.

En el mundo mueren cinco millones de personas por el tabaco, tres millones por el alcohol, y 30 mil por todas las drogas ilegales juntas. Esa es la brecha, y el alcohol mata personas y destruye familias, mata inocentes en accidentes automovilísticos. Por qué no nos preocupamos realmente por la salud pública de la gente combatiendo el alcohol, el azúcar refinada, combatiendo las drogas de farmacia y los modos que se dan para salir al mercado en usos no médicos. ¿Por qué no nos preocupamos por eso? En lugar de darle tan duro a una planta que en Bolivia no está generando lo que puede estar generando en otros lugares por su desconocimiento y su desarraigo con tradiciones locales.

En Colombia hay un ejemplo muy lindo. Colombia tiene una población indígena muy reducida, pero que tiene cierta vocería política. Los indígenas del Cauca han creado esta bebida Coca Sek. Sek quiere decir coca del sol en idioma nativo. Es un refresco muy rico y natural, no tiene azúcar, y tiene un mercado fantástico. Y han estado limpiando de pisacocas y de fabricantes de pasta base todos sus resguardos. Han creado una defensa contra paramilitares, guerrilleros y narcotraficantes. Ese es un ejemplo clarísimo. El otro ejemplo clarísimo es el de la política de coca cero en el Chapare, con toda su secuela de muertos, que no ha terminado con ninguno de los males que dice combatir. Y la opción que tuvo los Yungas, cuando los Yungas ingresó efímeramente en el circuito ilegal en los años ochenta, a partir de 1989 y 1990 se acabó la fuerza de la economía ilegal en los Yungas.

Eso no está comprobado, eso dice en su libro, pero la realidad muestra que hay al menos ocho mil hectáreas excedentarias.

Pero hay los datos del precio y hay los datos de los volúmenes exportados a la Argentina —2.000 toneladas métricas al año a la Argentina, que es la cifra calculada de las encuestas, y que generan 50 millones de dólares al año—. Es una cifra notable, muy superior a las exportaciones agrícolas del área tradicional.

¿Por qué no nos preocupamos realmente por la salud pública de la gente, combatiendo al alcohol y las drogas de farmacia, en lugar de darle duro a una planta que en Bolivia y en otros lugares no está generando todas las ventajas que podría por desconocimiento.

¿O sea que todo lo de los Yungas va a Argentina?

No, no, no. Una cuarta a tercera parte se va a la Argentina. Justamente fue la apertura y la legalización en la Argentina la que brindó a los yungueños una alternativa frente a la economía ilegal. Y ahí empezaron, además, a producir una coca con alto valor agregado. No es fácil satisfacer las exigencias de calidad del mercado argentino. Hay la hoja taki, hay la hoja elegida, y sobre todo hay el tema de la rehumectación. Todo esto supone un valor agregado. Ese ejemplo te da la muestra clara de que una opción es el mercado legal, llamémosle economía regional ampliada, para no hablar de exportación como una cosa macromundial. Realmente no abasteceríamos el mercado mundial. Pero yo hablo de un mercado regional ampliado, que no sólo nos permita exportar la hoja en estado natural, sino todos los productos derivados, con un aditamento: la harina de coca, con la que se hacen galletas, tortas, panes, hamburguesas, y que se hace de coca que se tuesta antes de moler. Al tostarla, ya le has producido un tipo de fenómeno químico que hace prácticamente imposible convertirla en cocaína. Por eso ENACO tiene la legitimidad de venderla en el mercado nacional peruano, y está creciendo mucho a pesar de todo lo que han hecho para restringirlo. A todos los industriales les han prohibido comprar más de 10 kilos al mes de harina de coca en Perú, pero está demostrado que esa coca no se puede transformar en cocaína. Son cosas que yo no sabía al momento de escribir el libro.

Hablo de un mercado regional ampliado, que no sólo nos permita explotar la hoja en estado natural sino todos los productos derivados.

Vayamos al debate mayor sobre la relación entre democracia y coca. Se produce una contaminación de narcodólares que corrompen la democracia. Usted lo señalaba muy bien recordando un texto de René Bascopé. Y todo eso de la veta blanca se queda en la época de García Meza, pues René muere. Pero en los últimos 20 a 25 años el perjuicio a la democracia no ha sido menor. Son esos perjuicios a la democracia los que están muy bien detallados en el texto de Eduardo Gamarra que, por cierto, usted no cita. Me llama la atención pues es un texto importante.

Ya, pero hay un aspecto que vulnera aún más a la democracia, y es la intransparencia de los fondos norteamericanos y de la presencia de la NAS en las políticas de control, de interdicción y represión en Bolivia. Es decir que la NAS es el poder que decide realmente qué se tiene que hacer con la coca en Bolivia. USAID tiene un poder relativamente menor, porque su ámbito de acción es el desarrollo alternativo, pero no inteligencia, interdicción, represión, y la NAS nunca ha transparentado qué hace, cómo hace, a quién hace, cuántos bonos y sobresueldos da o daba. No existe en absoluto esa información, y te lo digo desde una posición momentánea de estar asesorando al Viceministerio de la Coca. No hay acceso. Esa intransparencia genera una cultura de corrupción interna en los organismos represivos. La capacidad de corrupción que tiene una economía ilegal, más el hecho de que ya hay una cultura de soborno legal, el hecho de pagar un sobresueldo a cambio de ser un juzgado especial, a cambio de

meter a tanta gente presa. En los convenios figura el número de personas que tiene que apresar el Estado boliviano.

¿Figura el número?

Por supuesto. Yo propongo que eso hay que transparentarlo y llevarlo al Parlamento. Entonces, he llevado esta documentación a la bancada cocalera en el Parlamento. El día que se conozcan estos documentos se va a ver una punta de la política poco transparente que se usa para incidir en la toma de decisiones en este terreno, que se pone como metas encontrar 2.000 pozas, 6.000 pozas, 8.000 pozas, va subiendo el número de pozas que hay que destruir y según los norteamericanos, si no cumplen con la meta, aumenta el narcotráfico.

¿Es así?

Así es, pues. Tú crees que yo me estoy inventado, te voy a demostrar. Lo que yo he aprendido de este proceso es que no puede ser ni ingenuidad ni desconocimiento, hay una vulneración a la capacidad de soberanía, de democracia y de transparencia.

Pero, ¿y qué hacemos con esta plata que nos dan?

Bueno, exigir que no sea condicionada al cumplimiento de metas que no corresponden a la realidad; exigir, además, que no se satanice la hoja de coca, porque no son la hoja de coca, ni la planta, ni el cocalero los responsables. Hay un dato que sí quiero mencionar, que también lo he conocido después de escribir ese libro, y es que la UNGASS (la United Nations General Assembly Special Session) de 1998, que va a ser la que se reúne el 2008, acordó acabar con las drogas en 10 años, cero drogas en el planeta para 1998. Ese año se hace una evaluación, y se tienen 30 millones de nuevos consumidores de metanfetaminas. En 1988 no existía esa cifra. Y la metanfetamina no tiene necesidad de pasar fronteras, es una industria doméstica, que se hace a partir de drogas de farmacia de venta libre, que se compra para jarabes para tos, para adelgazar, para cocinar. ¡30 millones de consumidores! Si está bajando el consumo de cocaína, es por la metanfetamina y el éxtasis. El problema de la droga no se va a acabar en 10 años. Y el sacrificio de los cocaleros ha sido vano. Se ha llegado al tope de precio bajo y pureza de la cocaína justo el año en que aquí se postuló coca cero. Y el Zar Antidrogas, no me acuerdo quién, creo que Barry McCaffrey, dijo que se había reducido en 50 por ciento el consumo de cocaína en EE UU. Esas mentiras sólo pueden aparecer en periódicos de una colonia o de un patio trasero.

¿No vale la pena mantener —obviamente negociando con soberanía— esta política de erradicación cuando sabemos que llevarla adelante significa la posibilidad de exportar 350 millones de dólares anuales (y mucho más,

El problema de la droga no se va a acabar en 10 años. Y el sacrificio de los cocaleros ha sido vano. Se ha llegado al tope de precio bajo y pureza de la cocaína justo el año en que se postuló aquí coca cero.

No hay que pensar en los EE UU como el único mercado. Somos un país con una población muy pequeña que, además, está huyendo masivamente. Para qué meterse en el mercado norteamericano, que es el que te exige medidas de regulación del salario.

hasta extendernos a 1.000 millones y más; tener 500 millones casi asegurados por el Desafío del Milenio, y tener casi 100 millones por año de ayuda desde USAID?

¿A qué precio? A precio de firmar el TLC, que permitiría la biopiratería universal, que permitiría patentar la quinua, la maca, la wira wira y todo los remedios nativos?

Habría que patentarlos conjuntamente, pues.

¿Pero cómo conjuntamente? Hazme el favor, qué ingenuidad, por favor. Esas alianzas se llaman el abrazo del oso.

¿O sea que no se puede explotar nuestros recursos naturales?

Es que no hay que pensar en los EE UU como el único mercado. Somos un país con una población muy pequeña que, además, está huyendo masivamente; desde hace años hay un drenaje de cerebros, brazos y hasta de capitales. Este país no tiene posibilidades de ingresar en grande al mercado mundial con productos de exportación, y no tiene para qué meterse en el mercado norteamericano, que es el que te exige medidas de regulación del salario.

¡Pero ya estamos!

Estamos, pero estamos a tiempo como para dar un viraje y reconvertir esa economía.

O sea que no hay que exportar a EE UU.

Exportar alimentos naturales, remedios naturales.

Pero señora Rivera, posiblemente yo sea ingenuo pero no soy masoquista. Hablar de soberanía cuando tenemos tantos pobres. Si el 90 por ciento de exportaciones de El Alto va a EE UU.

*Pero se las puede reorientar a Europa y a países de América Latina. No es excluyente, pero por qué no se piensa en esos mercados prioritariamente. Hay una dependencia mental, hay un enemigo interior, hemos internalizado a nuestro verdugo. Toda la elite boliviana es *llunk'u* de los norteamericanos. Se piensa que ahí está la única vía posible, que es un modo de vida deseable. Eso pensará la elite, pero la masa de la gente boliviana cree que tiene opciones de vivir bien sin tener ese marco de vida consumista suicida, ecocida, etnocida, genocida que nos propone el TLC. Yo estoy radicalmente en contra del TLC, no por un antiimperialismo inscrito en mis genes, sino porque yo he visto lo que ha ocurrido con el maíz transgénico, que ha liquidado a los zapotecas y a montones de grupos indígenas de México.*

Hay que exportar a EE UU alimentos naturales, remedios naturales. Se puede reorientar la exportación a Europa y a países de América Latina.

Está poniendo, justamente, el contraejemplo, para no fijarnos en los ejemplos concretos, en que la gente exporta masivamente, lo hace bien y sus familias viven bien. La gente de El Alto (yo trabajo con alteños) está exportando con calidad madera y todo tipo de productos. En lo de los transgénicos estamos de acuerdo, tampoco puede EE UU venir a pisotearnos.

Es que el TLC es un paquete, es un combo. En ese paquete tienes que aceptar el dominio de las transnacionales de alimentos y de transgénicos. Tienes que aceptar la presencia de patentes de propiedad intelectual sobre cualquier cosa que quieran investigar, y le modifican una molécula y lo patentan. Y van a comenzar a explotar la biodiversidad. Y esa es la economía del saqueo, para volvernos maquila, volvernos mano de obra, que trae materia prima y lleva producto elaborado pero con una serie de desventajas arancelarias para Bolivia. Y no te olvides que en EE UU hay un masivo consumo de productos cada vez más baratos, todo es cada vez más barato en EE UU, por lo que para mí no es un mercado atractivo. Nuestro mercado debería ser Europa.

Pero eso sí que es ingenuo. EE UU se comporta así, pero la CE se va a comportar igual y la China es igualmente avasalladora.

No, contar a la China no es bueno. Se tiene que pensar en economías regionales ampliadas y en cadenas productivas que tengan mercados locales y regionales. El desarrollo alternativo es una prueba: el banano va a la Argentina, así como el camu camu y el palmito. Entonces tenemos que pensar en textiles, en oro, en madera. Existe un mercado bastante amplio en América Latina como para que nos sea suficiente. Entonces si tienes la capacidad de vender paquetes, junto con el gas le puedes vender mate de coca al Brasil, y a Venezuela, y a Sudáfrica, porque resulta que Sudáfrica no ha firmado el Convenio de Viena. No tengo la cifra exacta, pero el Perú ya está exportando mate de coca a Sudáfrica y está exportando refresco de coca a Holanda.

Están muy adelantados los peruanos, ¿no?

En materia de industrialización de la coca, sí.

Pero vuelvo a lo del TLC. Usted dice que el combo viene completo. Si viene el TLC, hay erradicación y coca cero.

Claro, ese es el compromiso.

Pues no creo. Creo que hay un margen de negociación.

No va a haber nada que negociar. Ellos van a mantener su posición inalterable.

El TLC es un paquete, en el que tienes que aceptar el dominio de las transnacionales de alimentos y transgénicos. Tienes que aceptar la presencia de patentes de propiedad intelectual sobre cualquier cosa que quieran investigar. EE UU va a comenzar a explotar nuestra biodiversidad; esa es la economía del saqueo, para volvernos maquila, volvernos mano de obra, que trae materia prima y lleva producto elaborado pero con una serie de desventajas arancelarias para Bolivia.

En EE UU hay un masivo consumo de productos cada vez más baratos; por eso no es para mí un mercado atractivo. Nuestro mercado debería ser Europa.

Se tiene que pensar en economías regionales ampliadas, y cadenas productivas que tengan mercados locales y regionales. El desarrollo alternativo es una prueba: el banano va a la Argentina, así como el camu camu y el palmito.

El Perú está exportando mate de coca a Sudáfrica (que no ha firmado el Convenio de Viena y refresco de coca a Holanda.

Los alcaloides de la hoja hacen sinergia con todos los demás elementos, y permiten una mejor absorción en combinación con frutas y con otros remedios. Esa capacidad sinérgica la convierte en una hoja con mayores posibilidades de ser reconocida.

Es indudable: el imperio se va a comportar como imperio y no como la Madre Teresa. De acuerdo con su posición, no hay que negociar con ellos, pero eso es cerrarnos demasiado. Siempre hay un margen, más allá de que ellos sigan siendo imperio.

El hecho es que en nuestro país hay una legitimidad absoluta de reconocimiento de la hoja de coca como una sustancia que no es droga. Y podemos negociarlo el 2008, incluso ahora, y no ponernos a la defensiva al decir que sí, que tienen razón, como hace el CELIN, que te muestra un estudio “trucho”, falseado, de que unas ratas se murieron por falta de proteínas al consumir coca. Primero, nadie busca proteína en una hoja; la proteína se busca en los granos, en las semillas. Hay una serie de falsedades en ese estudio. Con eso liquidan la posibilidad de decir que la hoja de coca tiene beneficios para la salud. Y por otro lado, el tema alimenticio. El argumento de siempre ha sido que sí, tiene nutrientes, etc., pero como tiene cocaína, es dañina. Por más que tenga todo lo que tenga. Lo que pasa es que los alcaloides de la hoja hacen sinergia con todos los demás elementos, y permiten una mejor absorción en combinación con frutas y con otros remedios. Esa capacidad sinérgica la convierte en una hoja que hoy en día, en el estado actual del mercado mundial y de la demanda mundial de medicinas alternativas y de demandas judiciales por enfermedades, la hoja tiene mayores posibilidades de ser reconocida. Es la primera vez, a partir de las ferias de la coca en la transmisión de gobierno de Evo Morales, que en el *Houston Chronicle* y en el *Washington Post* se han publicado artículos sobre los otros usos lícitos de la hoja de coca.

Eso es lo que nosotros necesitamos. Porque el papelón que hemos hecho en Viena...

No hay ningún papelón en Viena, eso es un invento de *La Prensa* y de *La Razón*, ¡por favor!. La de Viena no era una reunión para sacar a la coca de la lista 1; eso es posible sólo el 2008 o el 2009, por la propia Convención de Viena, y existe el artículo con todos los argumentos, que pasa por la Organización Mundial de la Salud. En mayo de este año va a viajar el Presidente llevando esta solicitud. En Viena se ha expuesto ante la opinión mundial la nueva política del gobierno, que es la de desarrollo con coca; han ido el viceministro de la Coca y Desarrollo Integral y el de Defensa Social. Se ha mostrado lo que se ha hecho en la interdicción, en la lucha contra la economía ilegal, pero también se ha demostrado cómo trabajando con coca se podría trabajar mejor en función de regulación, y también limitar el flujo a la economía ilegal. Esa posición ha sido combatida por los eternos negadores de esa posibilidad, pero ha suscitado un increíble interés en países europeos, y hay muchas propuestas.

Es un buen primer paso.

Que comienza el 2003, con la entrega del Informe Catania: la postura de un diputado del MAS que va a Europa y hace un convencimiento práctico, lleva la hoja de coca y muestra que no es cocaína, y muchos se enteran de que la cocaína no se cultiva. Entonces la idea de que se ha hecho un papelón es absolutamente equivocada. Y ahí es donde los medios tienen una posición totalmente antinacional, totalmente contraria a los intereses del país porque se prestan a difundir toda suerte de falsedades e incluso hacen que a veces el propio representante estatal vacile en su posición por la virulencia del ataque irresponsable.

¿No es irresponsable también el sobredimensionamiento que estamos haciendo del problema de la coca? Teniendo tantos productos...

Pero pon en la balanza: exportamos dos millones de dólares en quinua y 50 millones de dólares con las 2.000 toneladas métricas de coca que circulan sólo en la Argentina. Y eso lo ha calculado DIGECO, no es mi libro. Liquidar esos mercados es un suicidio y es atraer conflictos.

¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?

No estamos solos para empezar. Hay muchos países con los mismos argumentos, que quieren legalizar la *Cannabis*, que tiene exactamente los mismos usos tradicionales, y la propia amapola. La amapola es legal en los EE UU, por si acaso, y a la gente que consume los *poppy seed muffins* le dicen que no se haga exámenes de orina pues les va a salir positivo en heroína. El problema es el examen, que detecta un billonésimo de gramo de cualquier sustancia. Entonces los futbolistas tienen toda una lista de refrescos que no pueden tomar, incluida la Coca Cola, antes de los partidos. Por eso decir que no se puede consumir la hoja de coca pues se puede detectar un metabolito es una imbecilidad. Por eso es que yo digo que hay que empezar una labor de esclarecimiento. A los que están en el artículo 9 y 10 (zonas tradicionales y excedentarias en transición) puede dárseles un espacio para que se legalicen con un plan transparente de comercialización con promoción y ayuda del Estado, con un plan de abastecimiento. Se está vulnerando los derechos de los pueblos indígenas de Potosí, Oruro, Chuquisaca, Cochabamba porque ahora la coca es demasiado cara, ya no se la puede comprar, y porque hay una política de reducir los mercados legales. Se ha confiscado más hoja de coca el año pasado que en los últimos cinco años. De ese modo, el tema de interdicción a la hoja de coca es una política muy errada. Pero que puede revertirse al dotar a los productores de alternativas con la reducción concertada de excedentes, pero también con un mercado para la coca y sus productos derivados.

Vamos a hacer una cosa, vamos a industrializarla.

Hay que promover el uso de la coca con valor agregado. Y no hay que pensar en la industria con chimenea de millones de dólares. Debería

El primer paso se dio con el Informe Catania: la postura de un diputado del MAS que va a Europa y hace un convencimiento práctico, llevando la hoja de coca y mostrando que no es cocaína, y muchos se enteran de que la cocaína no se cultiva. La idea de que en Viena se ha hecho un papelón es absolutamente equivocada.

Se está vulnerando los derechos de los pueblos indígenas de Potosí, Oruro, Chuquisaca, Cochabamba porque ahora la coca es demasiado cara, ya no se la puede comprar, y porque hay una política de reducir los mercados legales.

Hay que promover el uso de la coca con valor agregado. Debería ser una industria de harinas nativas: harinas de plátano, yuca, enriquecidas con coca, y también con maca, tarwi y otros productos nativos.

ser una industria de harinas nativas: harinas de plátano, yuca, de hoja de yuca enriquecidas con coca, y también enriquecer estas harinas con maca, tarwi y otros productos nativos

Ojo, que ya podríamos estar haciendo eso en el marco de la Ley 1008.

Ya, sin embargo, hay muchas trabas todavía.

Yo sé, pero podemos destrabarlas.

Ah, destrabar eso no es fácil, pues te quieren quitar la coca para quemarla. Incluso se la puede dar al ganado como alimento —en vez de darle torta de soya o esos alimentos que han causado el mal de las vacas locas— e incluso utilizarla como fertilizante. En el Perú no queman la coca, ni siquiera queman la cocaína.

La respuesta obvia del futuro parece ser la industrialización, pero hay que hacer cosas previas, hay que hacer una campaña...

En general, hacer harinas nativas y promover el tema de la biodiversidad y los conocimientos alimentarios de los pueblos indígenas de Bolivia

Yo insisto, esa es una parte, primero tiene que haber una comunicación y una enseñanza masivas.

Ah, claro. Pero tenemos a toda la prensa en contra.

Señora, ya sé eso, pero ¿cuál es la estrategia comunicacional de ustedes?, ¿desarrollo alternativo?

Ahora se llama desarrollo integral porque alternativo es alternativo a la coca, y la argumentación fundamental es que se tiene que trabajar con la coca y no contra la coca, para regular todos los aspectos de la coca que pueden ser dañinos, incluyendo el daño al medio ambiente. Y eso incluye regular toda la producción, incluso la producción legal de las 12.000 hectáreas.

Otro tema: el medio ambiente. Usted critica a H. C. F. Mansilla, que tiene un libro sobre el deterioro medio ambiental que causa la coca. Si bien este texto tiene un sesgo demasiado obvio, hay un impacto medioambiental innegable, incluso contra las etnias que viven ahí.

Bueno, pero es que el impacto medioambiental sólo lo han puesto de relieve en las zonas excedentarias, pero no han hablado del impacto ambiental de las 12.000 hectáreas. Resulta que con el monopolio, el cerrar ese mercado y el limitar la producción a una región provocan una distorsión en los precios y una distorsión en las políticas. En la propia ADEPCOCA están preocupados, y están tratando de asumir una reconversión hacia la

La estrategia comunicacional es que se tiene que trabajar con la coca y no contra la coca, para regular todos los aspectos de la coca que pueden ser dañinos, incluyendo el daño al medio ambiente.

coca orgánica. Han declarado este año el año de la coca ecológica, porque les preocupa el monocultivo en las zonas tradicionales.

Ese es un gran punto.

El desarrollo con coca incluye intervenir en todas las zonas.

Por eso ustedes están elaborando una estrategia, con distintos frentes.

Pero no me digas “ustedes”. Yo sólo soy una persona que da opiniones, que sugiero cosas, no soy operadora de la política estatal, no tengo ningún poder para tomar decisiones, soy una persona encargada de encontrar una racionalidad en esta temática. Y trabajo con ecologistas que buscan que la irracionalidad de la Ley 1.008 ya no cause ese impacto brutal.

Yo estoy pensando no tanto en su función de intelectual, sino en el plano de recomendación de gestión de políticas públicas.

La recomendación de gestión pública es que cada hoja que se consume por medios lícitos es una hoja menos que va al narcotráfico o a la economía ilegal, que la promoción de los usos lícitos de la hoja de coca permitirá un equilibrio de la coca con otros productos, permitirá economías más sustentables. El trabajar con un paquete más amplio, basado en la soberanía alimentaria y en la protección de los recursos de la biodiversidad, nos permitirá fortalecernos frente al intento de la biopiratería de usurpar nuestros recursos y conocimientos, permitirá que la gente valore esos productos. Y el trabajo interno es muy importante, se ha producido ya la sustitución de la quinua por arroz y fideo, de la chancaca por azúcar refinada, se ha producido todo un cambio alimentario que ha degenerado en desnutrición, malnutrición y varios problemas de salud. Entonces es necesario atacar el problema de la nutrición y la salud con los recursos indígenas de la biodiversidad y valorar estos recursos, no es necesario que descubran las propiedades de la maca afuera. En Caranavi están produciendo productos para sustituir el azúcar, como la estevia.

Ese punto es clave, es imposible negociar con los grandes operadores de EE UU y del mundo. Cuando charlaba con Eduardo Forno sobre medio ambiente, nos dijo que tenemos muchas especies que deberían ser estudiadas. Al final vienen unos señores, se hacen a los que las descubren y las patentan. Entonces, ¿no podemos decir como bolivianos que vengan los extranjeros, que investiguen, pero vamos a medias con las patentes?

Eso sí que es ingenuo, por favor.

Entonces, ¿cuál es la solución?

¿Cómo sacaron el caucho en 1912 y hundieron la producción que había aquí? Por contrabando de semillas. Todas las petroleras tienen su

La recomendación de gestión pública es que cada hoja que se consume por medios lícitos es una hoja menos que va al narcotráfico o a la economía ilegal.

La promoción de los usos lícitos de la hoja de coca permitirá un equilibrio de la coca con otros productos; permitirá economías más sustentables.

Trabajar con un paquete más amplio, basado en la soberanía alimentaria y en la protección de nuestros recursos de la biodiversidad nos permitirá fortalecernos frente al intento de la biopiratería de usurpar estos recursos y conocimientos.

Andrew Weil en los EE UU, Teobaldo Llosa en Perú, Jorge Hurtado en Bolivia están curando adictos a la pasta base con acullicu o con pastillas o harina. Entonces la coca se puede exportar al mundo para su uso en clínicas de desintoxicación.

equipo de biólogos y de antropólogos. Lo que hay que hacer es potenciar nuestra propia ciencia, nuestra propia capacidad de ingenieros químicos, ingenieros alimentarios, biólogos y bioquímicos. Yo te sugeriría que entrevistes a Roger Carvajal, Viceministro de Ciencia y Tecnología, solamente para entender algunos aspectos de la ciencia. Todos los que hablaban de la coca han sido vetados, mal vistos. Todos los que consumíamos coca hemos sido vetados, nuestra voz pública ha sido disminuida. Incluso ahora yo siento que tengo un veto en la prensa, aunque hace poco me han cedido un espacio. En un reportaje que me hizo *La Razón* se han dado el lujo de hacerme decir lo que no dije, me han hecho decir que la coca cura el sida, yo ni siquiera he mencionado al sida, he mencionado la diabetes y la osteoporosis, entre otros casos, lo que está absolutamente comprobado.

Hoy día se está imponiendo en el mundo un giro importante, en términos de la política, sobre el tema de las sustancias de abuso; es lo que llaman la reducción de daños. En vez de reprimir y encarcelar a esa gente, hay que proponerles opciones de tratamiento y de vida que no estigmaticen su consumo. Ocurre que se está sustituyendo la heroína por metadona; en muchos países europeos ya no tienen problemas con heroinómanos, pues reciben tratamiento. Y resulta que la cocaína tiene su metadona: es el acullicu. Andrew Weil en los EE UU, Teobaldo Llosa en el Perú y Jorge Hurtado en Bolivia están curando adictos a la pasta base con acullicu o con pastillas o harina. Entonces la coca se puede exportar al mundo para su uso en clínicas de desintoxicación. Hay una guerra mediática contra la coca que impide que estas cosas se sepan.

Paradójicamente, el Canciller, con un comentario un poco anecdótico, no facilita que se respete la coca.

Lo que ocurre es que hay un racismo tan arraigado en Bolivia, que cualquier cosa que él diga está mal. Él tiene un discurso muy “pachamámico”, muy metafísico, muy especial. Hay una canibalización del pobre Canciller.

A ver. Usted dice que la coca sirve para generar riqueza a partir de su industrialización; por su contenido alimenticio general, como parte de una política alimentaria; para otorgar elementos de soberanía; para ofrecer posibilidades de establecer una política farmacéutica usando sus propiedades curativas; promover el desarrollo de otros productos para que se combinen con la coca. Estoy sintetizando brevemente las cosas cruciales que usted ha explicado. Y son cosas muy serias, pero el señor no las dice así, hace que parezcan una caricatura.

Tú lo ves como una caricatura, porque tú me ves a mí como una persona que domina la lengua legítima; tú ves a una persona que no domina la lengua legítima ya con una prevención.

No, en absoluto, a Patzi, que habla igual, lo considero razonable...

De todas maneras, yo no me voy a meter en corral ajeno, yo no voy a defender a un ministro, yo estoy aquí para defender la coca, y para mí la coca tiene una historia que va más allá y más acá de este gobierno.

De cara a la Constituyente, ¿va a haber modificaciones en este tema?

Por supuesto, la propuesta se está trabajando. Pero tiene que trabajarse el tema de los derechos culturales indígenas como una cuestión muy prioritaria, de derechos humanos, que incluyen los derechos económicos, que incluye tener una vida a partir de lo que tú defines como bienestar, y no que te midan el bienestar por la mantequilla que consumes o la leche que tomas. El bienestar no puede medirse con un rasero occidental, a partir de modos de consumo y modos de vida occidental. Necesitamos una definición propia del bienestar, y de la soberanía alimentaria, englobando el tema de todos los productos de la biodiversidad y del conocimiento ancestral indígena.

Entonces en la CPE debería haber un capítulo que diga política alimentaria.

Política alimentaria y de la biodiversidad. Y, además, tiene que haber una política de sustancias controladas muy seria y amplia que controle todo lo que hace daño no sólo a las personas sino a la naturaleza. Por ejemplo, el uso e importación de transgénicos, pues ya están demostrados los daños que causan, y de pesticidas (que ya están prohibidos en todas partes del mundo) y fertilizantes químicos altamente destructores del medio ambiente. Porque una vez que empiezas, la tierra también se vuelve adicta, no puede ya producir sin eso. El fertilizante trae al plaguicida, el plaguicida al final crea resistencia a las plagas, y eso trae plaguicidas más fuertes, y entonces traen el transgénico para que resista justamente al glifosato, que es un químico terrible.

Esto tiene que quedar claro en la Asamblea Constituyente, ¿no?

Tiene que quedar clara la división entre coca y régimen de sustancias controladas, y el control y regulación de la coca deben resultar en medidas tributarias, de precios y de incentivos. Son precios, incentivos e impuestos los que van a permitir un control y regulación del mercado de la coca; no es fácil.

¿Y las autonomías nos dicen algo en esta temática?

El debilitamiento del Estado, y el tratar de crear estos Estados capaces de vender sus recursos al mejor postor sin control del Estado, que es básicamente el escenario más radical de la propuesta de Santa Cruz, debería ser contrarrestado por toda una visión de cadenas de valor, cadenas

Va a haber modificaciones sobre el tema de la coca en la Constituyente, pero tiene que trabajarse el tema de los derechos culturales indígenas como una cuestión de derechos humanos, que incluyen los derechos económicos, para tener una vida a partir de lo que tú defines como bienestar.

En la Constituyente tiene que quedar clara la división entre coca y régimen de sustancias controladas, y del control y regulación de la coca deben resultar en medidas tributarias, de precios y de incentivos.

Los departamentos del occidente no tienen una propuesta económica productiva porque viven en economías *cuasi* legales, están en la franja entre lo legal y lo ilegal, son lícitas, pero ilegales. En el caso de la coca, ni siquiera el Estado se beneficia de todo lo que se va por contrabando a la Argentina.

productivas basadas en articulaciones interdepartamentales, y también con el tema de redistribución y de justicia social. No se puede generar riquezas excesivas a costa de pobreza lacerantes.

Yo estoy hablando de la coca. Por ejemplo, que la Prefectura de Cochabamba promocioe alguna industria en torno a los cicales.

Bueno, evidentemente la coca puede dar alguna salida. Los departamentos del occidente no tienen una propuesta económica productiva porque viven en economías *cuasi* legales, están en la franja entre lo legal y lo ilegal, son lícitas, pero ilegales. Son dos grandes rubros de occidente los que deben sufrir una reconversión y una atención estatal para que se genere una plataforma productiva importante: la coca y el contrabando. Son dos enormes generadores de empleo, de circulante y de recursos que, sin embargo, atentan contra la sostenibilidad si se los maneja como se los está manejando; en el caso de la coca, ni siquiera el Estado se puede beneficiar mínimamente de todo lo que se va por contrabando a la Argentina. Por eso el sanear esas economías, sacarlas de ese limbo *cuasi* ilegal y convertirlas en economías que bajo regulación, pero con una propuesta estatal seria, permitirán generar una plataforma económica, fortalecer a la región. Estoy hablando de La Paz, Oruro y Potosí, en particular, pero incluso de Cochabamba, porque tenemos cultivo de coca en Cochabamba. Entonces esos cuatro departamentos, que son, digamos, la otra media luna, son los que podrían beneficiarse de una política de reconversión y de pensar seriamente cuáles son los fundamentos productivos de las autonomías.

Hasta el momento, lamentablemente, en general todas nuestras economías —el caucho, el estaño y también la coca— benefician a pequeños grupitos.

No en el caso de la coca; se han beneficiado pequeños grupitos hasta 1953, cuando era monopolio de los hacendados.

Ahora también; por ejemplo, hay sinfín de construcciones en Cochabamba...

El sanear economías, sacarlas de ese limbo *cuasi* ilegal, y convertirlas en economías que, bajo regulación, pero con una propuesta estatal seria, permitan generar una plataforma económica, fortalecería a la región (La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba).

Pero no estás hablando de la coca, estás hablando de la cocaína. En cuanto a la coca, son los campesinos los que no cumplen con los requisitos para la atención de la generosidad ni para la mirada compasiva de occidente. Ni el yungueño ni el chapareño son “el pobre”, pues generan su propia economía, sus propios recursos, tienen hidroeléctricas que nadie les ha comprado, ninguna ONG.

Cocaleros aguerridos.

Sí, en 20 federaciones.

Me encanta que diga eso. Por eso me parecía un poco exagerado el título de un ensayo suyo que habla paternalmente de los coccaleros como “víctimas del desarrollo”.

Por favor, yo no he puesto ese título, me lo ha puesto *La Razón*, el mío se llama otra cosa. En todo caso yo no lo veo para nada como víctima, lo veo como un campesino digno, que más o menos vive de su propio esfuerzo, que tiene una capacidad productiva, que tiene una visión del mercado. Para mí ese coccalero, sin embargo, no tiene la posibilidad de llegar con su producto al consumidor, no tiene la posibilidad de envasar en origen y vender en supermercados. No tiene la posibilidad de anunciar su producto. Ese es el sentido común colonizado de la media del habitante urbano de Bolivia, sometido al bombardeo de los medios, de la televisión. En la televisión ha aparecido algo ofensivo el otro día, cuando hubo un caso de *doping* positivo...

Baldivieso.

No, el caso Baldivieso parece que fue mucho antes, y efectivamente había tomado mate de coca y creo que además Coca Cola. Aquí la pantalla mostraba una botellita de singani San Pedro, y el comentarista decía “entonces compañeros, no hay que tomar mate de coca, mejor que se tome un buen singani”. Esa propaganda, imagínate. Y las fábricas de bebidas son las que más anuncian en deportivos. Mente sana en cuerpo sano, dizqué. Y sin embargo, ellos meten una propaganda brutal.

Paradójicamente ahora, de cara al 2008, a efectos de publicitar los efectos benéficos de la coca, hay que hacer alianzas incluso con Harvard, que tenía un estudio al respecto, e incluso con la misma Stephan Chemical.

Aliarse con la Coca Cola, hazme al favor. Por favor, lee mi libro. ¡Lo niegan taxativamente! La Coca Cola lo niega. Yo he hecho las preguntas, personalmente he ido a preguntar: “¿Usan hoja de coca?”. Y la respuesta fue: “No, no usamos cocaína”.

Además, te voy a hacer conocer un par de libros que muestran el tema de la alianza de la CIA con la empresa. Hay una tesis doctoral de un austriaco que habla de la colonización; se llama *Coca, Colonization and the Cold War*. La colonización europea por parte de la Coca Cola es una realidad. Por supuesto que aquí ha habido un fenómeno similar. Hay una cantidad de textos que te muestran que esas alianzas son el abrazo del oso.

Es que estoy mencionando intencionalmente todo un cúmulo de argumentos que usted llama ingenuidades, para tratar de ver una salida. Tenemos que negociar con alguien desde este punto de vista, porque de lo contrario estamos cerrados. Usted no negocia nada.

Yo no veo a los yungueños y a los chapareños como víctimas, sino como campesinos dignos, que más o menos viven de su propio esfuerzo, que tienen una capacidad productiva, que tienen una visión de mercado.

Somos coherentes con esta propuesta liberal, y que el libre mercado de la coca realmente se aplique, no en función del despojo, sino de la reproducción propia.

No, yo creo que tenemos que aliarnos primero con los locales. En las eliminatorias hay que jugar primero con los locales.

Claro, pero en un mundo globalizado...

Pero es que los locales son, pues, globalizados: el Brasil, la Argentina, el Uruguay, Venezuela, Chile. En Chile hay ordenanzas que permiten el uso de la coca a toda la población aymara del norte de Chile.

Yo digo todo esto para no caer en lo que pienso a veces que es un determinismo suyo: ya está todo dicho con el imperio.

Es que hay que tener la capacidad de ser digno y soberano y de poner un freno a la invasión total.

Pero también hay que ser creativo y ver los resquicios.

Pero hay que ser creativo en los mismos términos. Estamos hablando de mercado y no de Estado, estamos hablando de economía de libre mercado, de negocios y no de estado centralizador y estatizador de todo. No estamos hablando de crear una ENACO, estamos hablando de que seamos coherentes con esta propuesta liberal, y que realmente el mercado sea usado por las poblaciones, como ha sido usado durante siglos por las poblaciones indígenas, no en función del despojo, sino en función de la reproducción propia. De esa manera, hablar en el terreno del mercado. Yo he hablado de cadenas de valor, no podrías haberme escuchado hablar de cosas más reaccionarias que eso. Sin embargo, encuentro muy útil el trabajar esas temáticas en torno a la coca, porque esas son las temáticas que nos van a hacer tener aliados.

¿Tenemos aliados?

Tenemos miles de aliados en EE UU, pero no se llaman Bush, no se llaman Departamento de Estado. Estamos haciendo *lobby* para que la Convención no se reúna el 2008 sino el 2009, porque no creo que venga algo peor después de Bush; cualquier cosa será mejor. No creo que haya que ser inmediatistas en eso. Firmar el TLC es un suicidio a largo plazo: estaríamos vendiendo el futuro a cambio de un presente precario, del que ha hablado mucho el Pepe Lucho al referirse a las maquilas. Y es que obviamente, ante el desastre que ha dejado la capitalización, el ajuste estructural, la pérdida de empleo, la pérdida de calidad de vida tan masiva, un empleo precario es mejor que nada. Porque esos empleos son precarios, no tienen seguro social, echan a los empleados, firman contratos cada tres meses. Eso no puede ser visto como un gran logro, es como el mal menor, ante tanto desastre, por lo menos hay quien no está obligado a huir, quien no tiene que sentarse con cuatro limones en la calle. Esos empleos precarios que genera el TLC no recuperan ni saberes propios, ni trayectorias

Firmar el TLC es un suicidio a largo plazo. Obviamente, ante el desastre que ha dejado la capitalización, el ajuste estructural, la pérdida de empleo, la pérdida de calidad de vida tan masiva, un empleo precario es mejor que nada.

productivas o empresariales propias. Hay toda una capacidad empresarial desperdiciada, desprovista de una mirada propia, endógena.

También en el ámbito empresarial hay que ser creativos; no hay un modelo único de empresa. En Asia, tú puedes ver cómo Vietnam está metido en la globalización, pero con modelos de empresa que no son los convencionales, y tienen capacidad de generar empleo y riqueza.

Abiertos al mercado.

Pero no rendidos.

Por eso mismo, se puede firmar el TLC con condiciones.

Ah, si tú crees que se puede firmar con condiciones. Si Colombia no ha podido, con semejante industria que tiene, si no ha podido frenar el tema de la biopiratería y del mercado de medicamentos. Si Colombia, que es tan fuerte y que, además, está aliado a los EE UU, no ha podido, me parece ingenuo pensar que nosotros podemos ser socios.

A mí también, pero si no encuentro otra salida, me preocupa. Yo he trabajado con gente de El Alto, y sé que exportan 350 millones de dólares.

Pero es que tú estás mirando el presente, y muy corto de vista en términos de futuro. A largo plazo se prevé la profundización de las condiciones de deterioro de todas las economías sustentables que han podido sobrevivir al desastre neoliberal. Y también la profundización del deterioro de las economías que no han logrado entrar por aislamiento o por lo que sea. Es arrasar con madereras, con explotación de recursos no renovables, con expropiación de conocimientos de la biodiversidad y es crear las condiciones para convertirnos en un país maquila; ni siquiera vamos a poder ser un país bananero. Por eso, yo no lo veo con mucho optimismo. La gente estará muy contenta en su maquila, pero esa no es una perspectiva, ni de posibilidad masiva, porque casi nadie puede competir con la China en el precio de la mano de obra. Eso sería perder: el nivel de explotación y de degradación de los derechos laborales en China es brutal. No podemos ni soñar con competir en el tema de ropa. Y con el algodón se pueden hacer muchísimas otras industrias de ropa que no necesariamente sean la maquila.

Pero no utilizan maquila necesariamente. Lo muestra claramente, y además con datos muy elocuentes, el texto Economía de base ancha del PNUD. Me parece sumamente lúcido. Ahí se ve que hay variadas modalidades de acercamiento al mercado del Norte. Modalidades que no son la última opción del desamparado, sino opciones percibidas como útiles por microempresarios populares.

Los empleos precarios que genera el TLC no recuperan ni saberes propios, ni trayectorias productivas o empresariales propias. Hay toda una capacidad empresarial desperdiciada, desprovista de una mirada propia, endógena.

La gente estará muy contenta con su maquila pero esa no es una perspectiva, ni de posibilidad masiva, porque casi nadie puede competir con la China en el precio de la mano de obra.

Hay que buscar rápidamente la alternativa al TLC, ya sea complementaria o sustitutiva. Y ¿por qué? Una de las razones es porque el TLC implica coca cero. De eso no hay duda.

Pero eso es una propuesta, no es la realidad.

No, no, no. Es una propuesta sobre la base de datos de la realidad. De gente que hizo maquila, y que valientemente está sacando adelante su propia microempresa, y está exportando.

Sí, eso sí, eso se puede. Pero eso también se puede con otros acuerdos comerciales.

Ah, seguro. Exacto.

Hay que buscar rápidamente la alternativa al TLC, ya sea complementaria o sustitutiva. Y ¿por qué? Una de las razones es porque el TLC implica coca cero.

De eso no hay duda.

*Actores institucionales
relevantes*

Medios de comunicación en Bolivia

Una conversación con Rafael Archondo*

Rafael, tú has escrito mucho sobre la relación entre democracia y medios de comunicación. Conviene, pues, comenzar intentando trazar periodos específicos de esta relación. Intentando ordenar mi cabeza con la información que das en tus distintos trabajos y arriesgándome a ser toscamente esquemático, pero siguiendo las líneas de tu tesis, me animaría a decir que hemos tenido los siguientes periodos:

- i. Antes del 85, periodo de “estatismo mediático”, en el que los medios de comunicación son del Estado*
- ii. 1985-1989, periodo de “privatización patrimonial” de los medios de comunicación, surgidos al amparo del Estado (periodo de NO concentración)*
- iii. 1989-1998, periodo de ampliación privada/patrimonial de los medios de comunicación, en disputa por la subvención estatal. Nos dices que los medios hoy se sustentan sólo en un 20 por ciento en el Estado, pero tengo la idea de que en estos años el porcentaje fue notablemente mayor, para ir decreciendo hasta llegar a esta cifra (periodo de concentración en sentido horizontal en ciernes)*
- iv. 1998-2001, periodo de consolidación privada de los medios de comunicación, en el que adquieren un margen enorme de autonomía sobre el Estado y empiezan a ampliar su poder hacia otras actividades (periodo de consolidación de la concentración en sentido horizontal y concentración en ciernes en sentido diagonal)*
- v. 2001-2005, periodo de privatización internacional de los medios de comunicación (periodo de consolidación de la concentración en sentido diagonal)*

La historia de los medios comienza en los albores de la República, con el periódico *El Cóndor de Bolivia*, conducido por el Mariscal Antonio José de Sucre, espacio donde se hacían oficiales las decisiones públicas. El razonamiento era que si la palabra estaba impresa, era la palabra válida y definitiva.

* Rafael Archondo es periodista. Ejerció como tal en *La Razón* (1990-1995), *La Prensa* (1998), *Presencia* (1998) y *Pulso* (1999-2002). Es coordinador de la Maestría en Filosofía y Ciencia Política de la unidad de postgrado de la UMSA. Es miembro del Consejo Nacional de Ética, organismo conformado por las instituciones del periodismo nacional. Tiene trabajos publicados sobre el tema de comunicación.

- vi. desde 2005 hasta el momento actual, periodo de equilibrio tripartito entre medios internacionales —como *La Razón*— , nacionales —como *La Prensa*— y proliferación de medios regionales y locales —*El Alteño*, por ejemplo— (periodo de concentración horizontal junto a desconcentración regional).

Me parece una esquematización útil, pero la historia de los medios, en todo caso, es obviamente mucho más larga. Comienza ya en los albores de la República, con el periódico *El Cóndor de Bolivia*, dirigido por el Mariscal Antonio José de Sucre. Él, como Presidente de la República, estuvo al mando de este medio que aquel momento fue el espacio donde se hacían oficiales las decisiones públicas. El razonamiento era que si la palabra estaba impresa, era la palabra válida y definitiva. Asimismo, podemos considerar que en aquellos años de lucha por la Independencia, ya se elaboraban los llamados pasquines. Fue, pues, una primera etapa en la historia de los medios.

A principios del siglo XX comienza a surgir en Bolivia una estructura periodística más compleja. Aparecen los primeros periódicos comerciales, como *El Diario* o *La Razón* de aquella época. Sin embargo, la Guerra del Chaco da lugar a una prensa política. No es que su antecesora no lo haya sido, pero ésta toma partido abiertamente.

Más adelante se inicia en otros países un proceso de diferenciación funcional. Alrededor de fines del siglo XIX y principios del XX, precisamente, comienza a surgir en Bolivia una estructura periodística más compleja. Aparecen los primeros periódicos comerciales, que se constituyen en los antecedentes previos a las etapas que tú has planteado. Surgen periódicos como *El Diario* o *La Razón* de aquella época. Sin embargo, la Guerra del Chaco marca un hito fundamental en esta historia, pues da lugar a una prensa política. No es que su antecesora no lo haya sido, pero ésta toma partido abiertamente. Surgen en este contexto *El Universal* y *La Calle*. Ambos cuentan con corresponsales que escriben sobre la Guerra del Chaco con mucho fervor. Podemos nombrar a ilustres reporteros como Augusto Céspedes o Carlos Montenegro, que criticaron al resto de periódicos acusándolos de estar vendidos a la “rosca”, mientras que ellos se situaban al lado de la nación.

Esta mirada retrospectiva sirve para plantearte que muchas etapas de esta historia quizá se van repitiendo. Y sirve, sobre todo, para dejar en claro que no es en 1985 cuando se inicia esta prensa comercial. Ya tenemos antecedentes en épocas anteriores. Tampoco es casual que uno de los periódicos estandarte del 85 también se llame *La Razón*. En todo caso, estoy de acuerdo con tu sistematización en sentido de que hasta 1985 los medios estatales son muy fuertes. Comienza en esta fecha una nueva etapa de separación, como repitiendo la historia entre un Estado que se fue desprendiendo de estas funciones comunicativas y una empresa privada que recobra fuerza. Tengamos en cuenta que el Estado del 52 afectó notablemente los intereses privados. No hay que olvidar que el MNR cerró *La Razón* y, prácticamente, hizo agonizar a *Los Tiempos*. Desplegó un vehemente esfuerzo por controlar los medios de comunicación. Ello debilitó a esa prensa privada que retoma, desde 1985, el control en este campo.

Valdría la pena que nos hables sobre la plataforma legal para el funcionamiento de los medios en Bolivia en estos años de democracia. Si uno compara con otros ámbitos, se da cuenta de la orfandad legal en este campo. Por ejemplo en recursos naturales tienes la Ley Medio Ambiente, Forestal e INRA; en economía tienes la Ley de Inversiones, de Capitalización, de Bancos, Hidrocarburos, FERE, etc; en política tienes desde siempre nuevos códigos electorales, Ley de Partidos y modificaciones constitucionales.

Yo no soy experto en el tema legal con relación a los medios, pero básicamente contamos con la Ley de Imprenta de 1925, que reguló sobre todo a los medios impresos aunque, por extensión, poco a poco ha intentado incluir al periodismo televisivo o radial. También contamos con la Ley de Telecomunicaciones. La regulación tuvo que ser muy incisiva en el periodo que se inició en 1985, pues se desató una fuerte pugna por las frecuencias televisivas. Afortunadamente, una vez que apareció UHF y se ampliaron las bondades tecnológicas, entonces lo regulado queda en un segundo plano.

En todo caso, yo introduciría una mínima legislación. Teniendo en cuenta que siempre existe la enorme tentación y el peligro de que el Estado se anime a intervenir en estos asuntos, regulando el ejercicio del pensamiento, entonces yo me limitaría a legislar sólo sobre lo que concierne a la defensa del consumidor, vale decir, posibilitar que la audiencia pueda saber exactamente qué está sintonizando. Asimismo, legislaría todo lo referente a la información sobre los estados de propiedad de los medios, permitiendo que la audiencia tenga pleno acceso a la información sobre quién es el dueño del medio en cuestión. Saber, por ejemplo, que el dueño de Bolivisión también es dueño del LAB. De ese modo, damos a conocer que hay un posible conflicto de intereses cuando se entrega información al respecto.

Con base en estas preguntas introductorias podemos entrar a discutir algunas tesis interesantes de tu trabajo. Una primera es aquella que desmitifica la idea de la omnipresencia de los medios de comunicación (una mediocracia). Planteas, más bien, una relación mayormente cooperativa y con varios puntos de equilibrio antes que otra jerárquica con políticos supeditados a los designios de los medios, lo que me parece una desmitificación tremendamente importante ¿Nos puedes comentar al respecto?

Sí, es una vieja intuición. Cuando salí de la universidad, se hablaba mucho de Althusser que, como sabes, se concentra en la explicación sobre los aparatos ideológicos del Estado que, de acuerdo a su interpretación, reproducían los valores y prácticas dominantes. Esta tesis te ofrece una idea poco congruente con nuestra realidad. Te muestra un mundo, el de los dominantes, exento de contradicciones internas. Sin embargo, ya en mi puesto de trabajo como periodista, percibí que esta teoría no era del todo correcta. Comprendí que el mensaje nunca es tan perfecto como insinúa

Debería introducirse una mínima legislación en el funcionamiento de los medios de comunicación, teniendo en cuenta que siempre existe la enorme tentación y el peligro de que el Estado se anime a intervenir en estos asuntos.

esta teoría tan ponderada. No sólo porque los detentadores del mensaje no son iguales, sino por razones mucho más elementales y humanas, como las dificultades que se presentan en el manejo tecnológico o las diferencias en la capacidad operativa de los distintos medios, e incluso en un mismo medio. Asimismo, no se puede desconocer que existen verdaderas áreas de autonomía en los puntos de vista existentes y una notoria división del trabajo que exhibe intereses no sólo diferentes sino, a veces, contrapuestos, entre gente que trabaja en un mismo medio.

Lo que el libro intenta revelar es que los medios necesitan urgentemente de los políticos. Se tiende a creer, erróneamente, que como los medios critican mucho a los políticos, se encuentran en una posición jerárquica superior, casi omnímoda, lo que no es cierto, pues requieren de ellos. Son su materia prima privilegiada cotidiana. Por tanto, no pueden darse el lujo de tener un enfrentamiento radical y absolutamente irreconciliable con ellos. Muchas críticas, en apariencia muy duras, no pasan de ser escenas de una obra de teatro no muy bien montada. Ahora bien, eso no significa que, en algunos casos, determinados políticos no hayan sido verdaderamente defenestrados. Sí lo fueron, pero bajo excepciones concretas y específicas de personas que han jugado mal sus cartas. Esos momentos son muy subrayados por los medios pues les permiten marcar la necesaria independencia que deben tener ante los ojos del público. Como te puedes dar cuenta, aun esos momentos son episodios de un montaje teatral mayor.

Se tiende a creer, erróneamente, que como los medios critican mucho a los políticos, se encuentran en una posición jerárquica superior, casi omnímoda. No es cierto, pues requieren de ellos: son su materia prima privilegiada cotidiana. Por tanto, no pueden darse el lujo de tener un enfrentamiento radical y absolutamente irreconciliable con ellos.

Aquí hay un gran pero. Y, en ese sentido, como tesis complementaria, analizas el supersistema conformado por los empresarios de los medios, los periodistas y los políticos que, aunque muchas veces están en mutua contradicción, siempre mantienen un relativo equilibrio de poderes. En ese sentido, el empate parece ser permanente. Sin embargo, ¿en qué momentos pesa más alguno de estos actores?, ¿cómo se rompe este equilibrios?

Efectivamente hay asimetrías, hay quienes tienen más poder estructural que otros, mientras otros ostentan un poder más operacional. Los empresarios, por ejemplo, dominan su área, pero con una cierta distancia, pues no son operadores directos. Si bien tienen una tuición más distante, es una tuición, a momentos, mucho más decisiva. Finalmente, si ellos pretenden dar un viraje, es difícil evitar que lo hagan. Tienen la palabra final. Los periodistas, por el contrario, poseen un poder más operativo, lo que significa que, en el día a día, tienen mucho poder, pero puede llegar un momento en el que ese poder se extralimita y, entonces, el empresario tiene la capacidad de expulsarlos del juego. Son determinantes “en última instancia”, como nos decía el viejo marxismo en referencia al poder económico. Pero, valga enfatizarlo, esto no significa que el poder que detentan los otros actores pueda ser desdeñable.

Sin embargo, hay momentos en los cuales el juego termina favoreciendo a quienes se encuentran en una posición privilegiada. ¿Cuándo se da una situación de esta naturaleza? Cuando la concentración mediática es muy aguda o cuando un empresario mediático interviene en distintos mercados. Por ejemplo, Garafulic intervino en el negocio aeronáutico, manteniendo un pie en cada ámbito: uno en los medios y el otro en el negocio aeronáutico. De ese modo, gracias a su presencia en dicho mercado, su conocimiento sobre los temas vinculados a los aviones y a las aerolíneas fue muy grande. Entonces, cuando ingresó a jugar en la cancha de la comunicación, aún sin dejar de respetar las reglas internas del periodismo, adquirió una gran ventaja sobre los demás. Dicha ventaja deviene de su profundo conocimiento sobre el tema. Juega convirtiéndose no sólo en empresario sino también, en cierto sentido, en fuente de información privilegiada.

En este preciso momento, la tendencia a ganar sin romper ni vulnerar las reglas de la comunicación es mayor, pues él no requiere imponer sus noticias ni su línea. Va a impulsar sus intereses simplemente persuadiendo a los demás, gracias a que está aprovisionado de una gran carga de información de la que el resto carece. Frente a un reportero que no está inmiscuido en esos mercados, este señor va a tener mucha más capacidad de influencia. Es un momento específico en el que hay una mayor posibilidad de triunfar.

El caso inverso, pero que devela igualmente la posibilidad de ejercer mayor poder en determinadas circunstancias, es el de aquellos periodistas que, durante la época de recuperación de la democracia, mantenían relaciones muy cercanas con los máximos dirigentes sindicales. Poseían, por tanto, una información privilegiada sobre los acontecimientos que les autorizaba a ampliar su espacio de influencia dentro de los medios, imponiendo sus planteamientos frente a empresarios que, posiblemente, se encontraban fuera del contexto sin ninguna capacidad de contrarrestar este manejo.

Lo más llamativo de esta relación triple es que hace aparentemente impracticable la posibilidad de lo que alguna vez se llamó comunicación alternativa. Por lo que resalta de tus análisis, no hay lugar, al menos no de una manera sistemática, para promover un discurso mediático contrahegemónico, pues en algún momento hay que pactar con los políticos de turno, hay que “respetar” a los financiadores de turno. Si esto es así, ¿cómo se entiende a un periódico como Le Monde y, en Bolivia, al Juguete Rabioso, por ejemplo?

La comunicación alternativa aparece con mucha fuerza en momentos en que se produce un profundo control del medio. Entonces nacen los panfletos, verdaderos voceros de la comunicación alternativa, que buscan un resquicio ante ese férreo control para opinar sobre temas tabú en medio de una esfera pública dirigida y dominante. Vale decir, esta comunicación es valiosa en la medida en que difunde información que los periódicos

La comunicación alternativa aparece con mucha fuerza en momentos en que se produce un profundo control del medio. Entonces nacen los panfletos, verdaderos voceros de la comunicación alternativa, que buscan un resquicio ante ese férreo control para opinar sobre temas tabú en una esfera pública dirigida y dominante. Pero esta comunicación es valiosa en la medida en que difunde información que los periódicos oficiales no publican o callan.

oficiales no publican (o callan). En el momento en que el panfleto ya no contiene información valiosa, pues esa información ha sido transferida y manejada íntegramente por el periódico oficial, este medio alternativo pierde inmediatamente a sus lectores. El Juguete Rabioso cumplió ese papel de panfleto en el buen sentido del término. Aprovechó los vacíos dejados por la censura en los medios establecidos para difundir, por tanto, información vetada. De ese modo, comenzó a ganar terreno. Pero insisto, su duración es correlativa al interés que tengan los medios oficiales (por decirlo de algún modo) de seguir “silenciando” ciertos tópicos que son asumidos por estos comunicadores “panfletarios”. Sin embargo, una vez que los periódicos oficiales toman para sí aquellos temas, los panfletos pierden relevancia.

Por otra parte, ¿de qué cantidad de medios hablamos en el país? E incluso siendo muchos, ¿qué porcentaje de las ganancias económicas de los medios se dirigen a estos otros medios? (Conviene especular sobre las ganancias que produce este negocio y en qué medida la concentración en la posesión es a la vez concentración de las ganancias y también de las audiencias: ¿del total de “gente informada” tenemos porcentajes relativamente desagregados de quiénes ven qué y leen qué?)

Hubo un intento fuerte de oligopolización de los medios en Bolivia a partir del 98. El Grupo Garafulic y el Grupo Líder intentaron abarcar todo el espectro de la comunicación en Bolivia, pero, por diversos motivos, fallaron.

Yo creo que lo que tenemos en este momento es un oligopolio trunco, fallido. Hubo un intento fuerte de oligopolización de los medios en Bolivia a partir del 98, en torno a dos cadenas de propietarios mediáticos que intentaron abarcar todo el espectro de la comunicación en Bolivia. Hablamos del Grupo Garafulic, que intentó con mucha fuerza —comprando y creando nuevos medios de comunicación— copar la audiencia nacional.

Del otro lado, en una reacción inmediata, se encuentra el rival mediático denominado, aún hoy, Grupo Líder. Pertenece a las familias Canelas y Rivero. Ellos también quisieron generar un proceso similar al del Grupo Garafulic, reforzando la circulación de los medios impresos con una fuerte difusión televisiva y logrando, además, que todos los medios se fortalecieran entre sí, reduciendo los costos.

Sin embargo, la iniciativa del Grupo Garafulic se vio truncada cuando entró en quiebra. Acumuló demasiado poder y, finalmente, no consiguió sostenerlo. Terminó, por ende, vendiendo todas sus propiedades al Grupo Prisa —de capitales españoles—, que finalmente se deshizo de muchos medios que ya no tenían viabilidad. Tenemos pues un heredero del proceso de concentración: el Grupo Prisa que, a pesar de su enorme poder en Iberoamérica, opta por no potenciar más a esta su filial boliviana. Trata únicamente de recobrar su inversión, que prácticamente fue despilfarrada.

Finalmente, lo que queda son empresarios débiles, un tanto desparramados. Obviamente, un puñado de estos empresarios débiles es menos débil que otro, pero lo que hay que remarcar es que carecemos de algo parecido a un grupo grande y fuerte que realmente articule varias actividades, como intentó el Grupo Garafulic. No hay aquí nada parecido a Televisa o a CNN, por decir algo.

Por otra parte, es dura la idea de tener frente a nosotros a medios de comunicación que se dicen muy objetivos, pero cuya objetividad en el fondo es, por un lado, resultado de este pacto implícito entre los actores anteriormente nombrados, quienes para evitar “herirse” mutuamente, deciden mantener una actitud sobria y en apariencia distante. Por otro lado, aún más dura es tu tesis de que la objetividad de los medios es sólo aparente, pues en realidad buscan la novedad y no la verdad. Se busca generar “irritaciones pasajeras... no se sabe de sentencias”, lo que posiblemente se complementa con la premisa de que importa más el rating que el producto.

Sí, y efectivamente, para mí, uno de los descubrimientos ha sido encontrar el lugar adecuado para entender la objetividad, pues la objetividad siempre ha sido pensada como un deber ser. El periodista “debe ser” objetivo. Un buen periodista sería aquel que logra ser objetivo, no dejándose llevar por sus pasiones. Es un periodista que no incluye juicios de valor en lo que está observando. Mantiene una prudente distancia sobre lo que está mirando, convirtiéndose en una especie de testigo, más o menos fiable, que permite al público creer en él, dado que no se involucra demasiado.

Este es un postulado ético de los periodistas, a partir del cual se juzga su conducta profesional. Sin embargo, yo nunca he encontrado una argumentación sólida que permita decir por qué debe ser así y por qué, en muchas oportunidades, se vulnera la objetividad y nadie se escandaliza por ello. Cuando está jugando un equipo deportivo de Bolivia, para usar un ejemplo chabacano, todo el mundo se parcializa con el equipo, y si el árbitro muestra la tarjeta roja al Diablo Echeverry, todos se enojan y el periodista tiene la licencia para no ser objetivo en esos momentos pues sabe que toda su audiencia está con la camiseta puesta. En ese momento hay una liberación del mandato de la objetividad. Este comportamiento me llevó a pensar que la objetividad es un punto de llegada después de una negociación, larga o corta, pero negociación al fin, en la medida en que determinados actores se ponen de acuerdo para decir algo específico al unísono.

Lo que significa que la objetividad es el resultado de una negociación previa.

Efectivamente, de acuerdo a lo que los actores concordantes vean por conveniente.

Muy interesante. Ahora desearía preguntarte acerca de la relación de los medios con la política. En primer lugar: ¿en que medida la política es una plataforma de ascenso personal y cómo están, en general, conectadas la política y los medios? En segundo lugar, en un sentido, digamos, más estructural y corporativo: ¿qué relaciones “incestuosas” existen entre medios y política que posibilitan conformar una estructura de poder, muchas veces invisible a los ojos del lector, pero de mucha ingerencia en sus propias

La objetividad es un punto de llegada después de una negociación, larga o corta, en que determinados actores se ponen de acuerdo para decir algo específico al unísono.

Las teorías clásicas afirman que la política se ha mediatizado. Y es cierto. Los medios, y sobre todo la televisión, construyen la escenografía política o electoral.

vidas? Me refiero, por ejemplo, a empresarios que influyen sobre cierto periódico, que acaban dando mayor cobertura a determinados políticos, o políticos que compran a determinados periodistas.

En general, en todas las teorías clásicas se ha vuelto de sentido común afirmar que la política se ha mediatizado. Y es cierto. Los medios, y sobre todo la televisión, construyen la escenografía política o electoral. Hoy no se puede hacer política sin intervenir en los medios con mucha fuerza. Esa premisa ha llevado a algunos analistas a absolutizarlo todo, creyendo que basta un manejo inteligente de la televisión para triunfar en una elección, o que al menos es el requisito primordial para ganarla, lo que no es del todo cierto. Muchas veces se gana una elección en contra de la televisión o a raíz de lo que la televisión hace en nuestra contra. La derrota de Vargas Llosa frente a Fujimori es el ejemplo clásico de cómo alguien que no tiene ningún ingreso a la televisión derrota al que acapara toda la publicidad. Por tanto, la población vota muchas veces en repudio a esa especie de exhibición tan grosera de poder que se hace. No hay, pues, nada absoluto, pero es cierto que ya no se puede dejar de trabajar muy cerca de la televisión. La misma televisión elige a los políticos con mejor llegada audiovisual. Vale decir, opta por dar mayor cobertura a aquellos con mejor desempeño mediático, es decir, mayor atractivo escenográfico. Hay, pues, una selección determinante, aunque incluso en este caso la tendencia no es absoluta ya que, de lo contrario, un político carente de carisma, como De la Rúa en la Argentina, nunca hubiese sido presidente.

Efectivamente, en Bolivia, los líderes mediáticos han empezado a ser muy importantes. La mayoría de los líderes han surgido desde, gracias o en contra de los medios. Tenemos varios ejemplos muy concretos, como Carlos Palenque o el propio Sánchez de Lozada, que tuvieron un buen manejo mediático, pero no son los únicos. Evo Morales, por ejemplo, cuenta reiteradamente cómo solía distinguirse de los otros dirigentes sindicales del trópico cochabambino, que le hacían o intentaban hacerle sombra: se preparaba para hablar frente a la cámara, convirtiéndose en una figura más apta para lidiar con los medios que, dada su soltura y carisma, le daban mayor cobertura. Era, pues, alguien mucho más apto para la televisión, y por lo tanto fueron los medios los que lo encumbraron por su desempeño en comparación con otros.

Ahora, la segunda parte de la pregunta es fundamental. Tengamos en cuenta que, en un principio, y retornando a nuestra periodización de inicio, los medios efectivamente estaban muy articulados a proyectos políticos específicos: Mario Mercado era el propietario de *Última Hora* y era dirigente prominente de ADN. Era muy difícil separar ADN de *Última Hora*. O el periódico *Hoy*, que fue adquirido en su momento por Samuel Doria Medina. *La Razón*, a su vez, tenía como accionistas a diez empresarios muy vinculados al gonismo, como Fernando Romero y Fernando Illanes.

La televisión elige a los políticos con mejor llegada audiovisual. Opta por dar mayor cobertura a aquellos con mejor desempeño mediático, es decir, con mayor atractivo escenográfico.

Hoy en día es mucho más difícil encontrar un fenómeno similar. Creo que en una primera etapa se propició un alineamiento claro de determinados medios a determinadas opciones políticas. Sin embargo, precisamente cuando el Estado dejó de tener importancia como anunciador y agente publicitario los medios cobraron autonomía, separándose de los políticos y, en determinados momentos, los atacaron. De tal modo, adquirieron una cualidad de poder muy propia.

Pero ¿estos lazos influyeron en las políticas públicas?

Yo creo que sí. *La Razón* hizo una labor muy activa de oposición al gobierno de Jaime Paz, fue un factor clave para defenestrar el prestigio del MIR y del Acuerdo Patriótico. Era, sin dudas, un periódico de oposición tan exitoso, que el MIR intentó hacer lo mismo contra Sánchez de Lozada comprando *Hoy*. Intentó generar una oposición sólida contra el MNR, pero le fue mal pues se desató el escándalo de los narcovínculos y el propio periódico quedó un poco lastimado dado que en este tema no supo tomar distancia, atacando al MIR como lo hizo el resto de los periódicos del país. Así, perdió prestigio en forma muy acelerada.

Por tanto, es muy sencillo para los medios hacer oposición. Tienes todas las de ganar ya que el gobierno siempre va a cometer errores y lo que haces es simplemente juzgar esos errores. Sin embargo, cuando se produce un cambio y esa oposición llega al gobierno, resulta muy difícil para un medio mantenerse como oficialista. En concreto, creo que sí hay alineamientos, pero éstos son duraderos en la medida en que se trata de criticar al gobierno, pero no lo son cuando el mandato es erigirse en un medio oficialista.

Entonces, en ese espacio, ¿que rol le cabe jugar al actual gobierno? ¿Evo no tiene medios?

El MAS no es dueño de nada, salvo algunas radios sindicales marginales. Yo creo que sus quejas contra los medios han sido permanentes justamente porque no tiene medios afines. En general, el gobierno carece de medios propios con la excepción del Canal 7.

Pero, dándose cuenta de esta carencia, el gobierno del MAS ha elaborado una estrategia de creación de una red de radios comunitarias. Puede ser una buena iniciativa, pero siempre con la tentación, poco democrática, de copar los medios, convirtiéndolos en apéndices propagandísticos de sus políticas.

Yo creo que la experiencia de Hugo Chávez es determinante. Él reaccionó en contra de todos los medios venezolanos más o menos afines a la vieja "partidocracia" y a grupos empresariales poderosos que lucraron largos años con el poder. Vale decir, Chávez salió a la palestra con un poderoso enemigo al frente y lo derrotó. Por eso creó su propio programa,

Pero cuando el Estado dejó de tener importancia como anunciador y agente publicitario, los medios cobraron autonomía, separándose de los políticos y, en determinados momentos, atacándolos, adquiriendo así una cualidad de poder muy propia.

Evo Morales parte con muchas ventajas en comparación a Chávez respecto a su situación con los medios. Cuenta, de principio, con una victoria sólida, acompañada de una oposición muy débil. Además, hay una actitud de cautela en nuestros medios, que no se animan a tirar a matar. Hay una actitud más expectante en ellos. Lanzarse contra el gobierno de forma muy abierta es ir en contra de la misma población que lo ha votado.

Los medios locales vienen adquiriendo cada vez mayor poder. En el caso de Santa Cruz, Unitel y la Red Uno son estratégicos en la defensa de los intereses de la “cruceñidad”. Si consideran que determinadas políticas del Gobierno atentan contra la pujanza de su departamento, no dudo que lleguen a ser duros críticos. Pero será una oposición afincada en determinados espacios y no en el país en su conjunto.

hablando seis horas en la televisión todos los domingos, buscando revertir esta desventaja de partida. Aunque no posee medio alguno, a Evo Morales le va mucho mejor. Creo que parte con muchas ventajas, por ejemplo, de principio, con una victoria sólida, acompañada de una oposición muy débil. Además, hay una actitud de cautela en nuestros medios, que no se animan a tirar a matar. Hay en ellos una actitud más expectante, una especie de resignación ante un triunfo tan marcado. Lanzarse contra el gobierno de forma muy abierta es ir en contra de la misma población que lo ha votado.

En ese sentido, podemos observar que los medios tienen, efectivamente, ciertos límites. Y ese límite lo constituye precisamente el público que empieza a ver que hay una especie de predilección por atacar al gobierno cuando quizá no haya motivos suficientes para hacerlo. Entonces el público sabe castigar este comportamiento. Por tanto, este intento por promover radios comunitarias es, más bien, un intento defensivo, un esfuerzo por tener una mínima salvaguarda. Pero difícilmente el gobierno va a tener la predominancia mediática en el mediano plazo. Lo que quiere decir que, no obstante la debilidad estructural de nuestros empresarios mediáticos, ya han consolidado un espacio que difícilmente se dejarán arrebatar.

Y la pregunta de rigor: de cara a las autonomías departamentales y a la Asamblea Constituyente, ¿se va a modificar en algo la situación de los medios?

Los resultados tan abultados a favor del MAS no nos dejan duda de que esa cautela en el comportamiento de los medios se va a mantener. Los medios saben que deben ser cuidadosos y no enfrentarse a quien tiene mucha popularidad. En todo caso, no debemos descartar que los medios locales vienen adquiriendo cada vez mayor poder. En ese sentido, en el caso de Santa Cruz, Unitel y la Red Uno son estratégicos en la defensa de los intereses de la “cruceñidad”. Si verdaderamente consideran que determinadas políticas del Gobierno atentan contra la pujanza de su departamento, no dudo que lleguen a ser duros críticos. Pero, como ves, será una oposición básicamente afincada en determinados espacios y no en el país en su conjunto.

El Sí al referéndum autonómico en cuatro departamentos conlleva a una regionalización más fuerte de los medios. La defensa de lo que consideran una decisión soberana va a determinar que los medios adquieran, cada vez más, rasgos y alcances regionales.

Lo que comentas se refiere al juego político diario. Pero, en términos del deber ser, ¿qué podría hacer un régimen autonómico, por ejemplo, para fomentar una comunicación más democrática? O, planteándolo en forma general, ¿tienen las autonomías algo que ver en esta área?

Yo creo que sí, pero la respuesta pasa necesariamente por lo que has mencionado, como el juego político. Hoy el Sí en cuatro departamentos conlleva, o lo va a hacer, una regionalización más fuerte de los medios. La defensa de lo que consideran una decisión soberana va a determinar que los medios adquieran, cada vez más, rasgos y alcances regionales.

Educación superior

Una conversación con Gustavo Rodríguez Ostría*

A partir de tus investigaciones podemos identificar los siguientes periodos históricos de la Universidad Boliviana:

- a. *antes del Referéndum Autonómico que convalida la autonomía universitaria y que caracteriza una educación napoleónica (antes de 1931)*
- b. *el periodo de la autonomía universitaria, con el uso de un discurso revolucionario todavía incipiente (de 1931 a 1952)*
- c. *el periodo del cogobierno docente-estudiantil y el inicio de la masificación en la educación (de 1952 a 1964)*
- d. *el periodo de resistencia a las dictaduras y consolidación de la universidad como centro contrahegemónico (de 1964 a 1982)*
- e. *el periodo de declive de la universidad, acompañado por la creación de universidades privadas*
- f. *el periodo del gas, con la obtención de recursos de IDH y condicionamiento a ciertos resultados*

De manera introductoria, hablemos un poco al respecto.

Hay varios periodos en la historia universitaria, el primero, luego de los antecedentes coloniales, corre después de la independencia. Comprende la fundación de las actuales Universidad de San Simón y Universidad de San Andrés, desde los años treinta del siglo XIX hasta la autonomía universitaria, que se concede casi un siglo después, en 1931. Ahí termina el sistema napoleónico de vínculos entre el sistema político y la universidad y se inaugura la era de la autogestión.

Cuando se clausura la Universidad con el golpe de Banzer se produce la emergencia del movimiento estudiantil como un actor clave de la gestión universitaria. Es en este periodo, y no en el de la autonomía de 1931, donde se conforma el cogobierno docente-estudiantil de carácter paritario, contra el tercio dispuesto en los primeros consejos universitarios.

* Gustavo Rodríguez Ostría, historiador, es director del Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE) de la Universidad Mayor de San Simón. Fue viceministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación durante la gestión de Carlos Mesa. Ha escrito diversidad de libros y ensayos sobre la historia de la chicha, la minería en el siglo XX, los orígenes de la Participación Popular y la educación superior y acaba publicar una voluminosa obra sobre la guerrilla de Teoponte.

La era de la autonomía tiene, a su vez, varios periodos. Quisiera remarcar básicamente aquel que corre de 1953 a 1971, cuando se clausura la universidad el 21 de agosto de ese año, con el golpe de Banzer. Este periodo muestra la emergencia del movimiento estudiantil como un actor clave de la gestión de la universidad. Es durante este periodo, y no en el de la autonomía de 1931, como generalmente se cree, en el que se conforma el cogobierno docente-estudiantil de carácter paritario, contra el tercio dispuesto en los primeros consejos universitarios.

Esta situación marca la presencia contundente del movimiento estudiantil y la declinación de los profesores en el gobierno universitario. Cochabamba y Oruro fueron las primeras universidades que tuvieron cogobierno paritario docente estudiantil, mientras que Tarija, en 1970, fue la primera que escogió un rector por votación directa y no mediante un claustro. Quedó trunca en este periodo la participación de la sociedad civil en el gobierno de la universidad, aunque en Potosí se ensayó un singular cogobierno entre la COB y los estamentos universitarios.

Cochabamba y Oruro fueron las primeras universidades que tuvieron cogobierno paritario docente estudiantil, mientras que Tarija, en 1970, fue la primera que escogió un rector por votación directa y no mediante claustro.

Luego viene el periodo de las dictaduras (de Banzer a García Meza) con un sesgo autoritario y modernizante. En esta fase la universidad de los doctores de derecho y de medicina empieza a ceder paso a las carreras técnicas, recientemente inauguradas. En este periodo se masifica la universidad, a pesar de la selección de los estudiantes y de los exámenes de ingreso. La universidad crece en gran parte como respuesta a los cambios demográficos y sociales.

La democracia que la universidad contribuyó a instaurar le trajo su crisis política. La universidad funcionó bien en la medida en que se constituyó en un actor político de lucha contra la dictadura, sirviendo como canal de transmisión de demandas democráticas, pero cuando vino la democracia, el tejido se complejizó. Aparecieron otros actores: partidos, movimientos sociales y sindicales, y la universidad ya no pudo cohesionar esta heterogeneidad discursiva; entonces se encapsuló sobre sí misma, particularmente tras el colapso de la izquierda con la UDP, en 1985.

Esta situación se visibilizó más con el nuevo discurso educativo del Estado, que en los noventa enfatizó en el tema de la calidad. En el fondo, resultó un tema frustrado de la Reforma Educativa. Paralelamente se inició la crisis del movimiento estudiantil, con demandas muy corporativas y fragmentadas, distintas a los grandes relatos marxistas de los sesenta y setenta.

Si hoy vas a la universidad y preguntas quién es el secretario ejecutivo de la FUL, casi nadie lo sabe. Antes las listas eran de ocho personas, hoy son de trescientas, y el anonimato estudiantil es grande. No existe en rigor un movimiento estudiantil, y eso se ha traducido una universidad insípida y no contestataria.

¿Qué armazón legal respalda este accionar universitario?

La única plataforma legal es la externa, que está marcada por la Constitución Política del Estado, que señala que las universidades públicas gozan de autonomía y de autogobierno. Cuentan con su propio estatuto, su reglamento docente y su reglamento administrativo. Hay cierta tentación en el ambiente de cambiar la Constitución Política del Estado, suponiendo que así se podría reformar la universidad, pero las leyes no necesariamente cambian a la institución y menos todavía su cultura y su rutina.

¿Podríamos hacer una ley pública para la universidad?

Hay que tomar al sistema universitario en su conjunto, incluyendo a la universidad pública y a la universidad privada. No hay que olvidar que en Bolivia casi el 30 por ciento de los estudiantes va a una universidad privada, y éstas superan en número a las públicas.

Sí, y ya tenemos más de 50 mil estudiantes en las privadas...

Quizá más. Todo depende como contabilices, depende cómo coloques a la Católica y a la EMI. Aunque formalmente pertenecen al sistema público, en la realidad no es así. Yo las considero dentro del sistema privado. Su régimen de gobierno es privado y además los estudiantes pagan. En todo caso, en total estamos hablando de unos 300 mil estudiantes universitarios en Bolivia, lo cual es una cifra respetable. Casi uno de cada cuatro jóvenes entre 18 y 24 años asiste a una universidad. Una tasa superior, por ejemplo, a la de Brasil o Chile. De éstos, por lo menos unos 60 mil estudian en universidades privadas. Constituyen una cifra importante con mucha mayor incidencia en el mercado profesional.

Volvamos sobre el tema de la autonomía.

La sociedad concedió autonomía a la universidad en 1931 por referéndum. Por tanto, debemos entender esta autonomía como una concesión que puede ser revisada, si así lo dispone la sociedad. En todo caso, yo creo que la universidad sí debe ser autónoma. Las experiencias estatistas en Bolivia no parecen ser lo más conveniente en el campo educativo. Una universidad que sea la prolongación del Estado es algo peligroso.

Pero simultáneamente nos dices también que no se puede entender la universidad al margen del Estado. De acuerdo con tu razonamiento, lo que sucede en la universidad es el reflejo de lo que sucede en el Estado. Se establece una relación especular entre ambos. ¿Cómo se entiende esta relación y cómo ha ido variando a lo largo de los Estados que hemos tenido: a) señorial/oligárquico antes del 52, b) patrimonial benefactor desde 1952, c) neoliberal hasta el 2000 y d) nacional popular indígena desde 2000 y en especial desde el triunfo del MAS el 18 de diciembre de 2005. En especial en este último Estado, ¿qué características podemos visualizar?

La universidad funcionó bien como un actor político de lucha contra la dictadura, sirviendo como un canal de transmisión de demandas democráticas, pero cuando vino la democracia el tejido se complejizó. Aparecieron otros actores: partidos, movimientos sociales y sindicales, y la universidad ya no pudo cohesionar esta heterogeneidad discursiva, encapsulándose sobre sí misma, particularmente tras el colapso de la izquierda con la UDP en 1985.

La única plataforma legal de la autonomía universitaria es la Constitución Política del Estado. Hay cierta tentación de cambiar la CPE, pero las leyes no necesariamente cambian a la institución, y menos todavía su cultura y su rutina.

Hay unos 300.000 estudiantes universitarios en Bolivia. Casi uno de cada cuatro jóvenes entre 18 y 24 años asiste a una universidad. Una tasa superior, por ejemplo, a la de Brasil o Chile. De éstos, por lo menos unos 60.000 estudian en universidades privadas.

Sí, no podemos entenderla al margen del Estado, pero no porque haya una dependencia lineal, sino porque la universidad constituyó su discurso heroico desde el 53 hasta el 82, en confrontación al Estado. El propio peso de los partidos de izquierda devenía del peso y la validación que obtenían en la universidad. La política nacional era de algún modo la política universitaria. Si uno hace un recuento histórico desde los 70, ve la importancia política de la universidad. Incluso más importante que de otra elección en cualquier otro ámbito, la sociedad estaba pendiente de la elección en la universidad, del rector y de la FUL. Y lo que le dio esta importancia fue contraponerse al Estado. Cabe mencionar, por ejemplo, que el 20 de agosto de 1971, cuando avanzaba el golpe derechista de Banzer, en la plaza Murillo de La Paz Oscar Eid dio un discurso de resistencia como dirigente máximo de la universidad. Lo acompañaban Juan José Torres y Juan Lechín. La universidad era tan poderosa como el ejército o la COB.

¿Cómo se lee esta relación universidad-Estado del 85 para adelante, una vez instaurado un régimen liberal?

Lo que pasa es que el Estado fue también copia de la universidad. El Estado fue tan débil como la misma universidad. Eso generó una relación perversa entre los dos, pues el Estado nunca tuvo políticas de educación superior de largo aliento. Lo único que impulsó fueron reformas coyunturales en el proceso educativo.

El Estado no pensaba en la universidad porque no requería recursos humanos formados, como la universidad no pensaba en el Estado porque lo veía tan solo como un cupón de canje de pagos.

Durante los años neoliberales, ¿cómo cambia esto?

Afecta en parte al discurso, porque como decíamos antes, se produce una suerte de vacancia hegemónica de la universidad desde 1985. Se desploma la izquierda, cae el muro del Berlín, todos los referentes de la izquierda desaparecen, y la universidad no tiene un sistema de pensamiento de recambio. El único discurso coherente que estaba disponible era el discurso que el Estado empezó a armar en el 90, que apunta a la calidad y a la evaluación y acreditación.

Lo que es muy sano.

Sí, es positivo.

Es quizás parte del 85.

Ahí se juega la relación compleja entre ambos, pero finalmente el Estado defecciona e internamente no pasa nada con la universidad, que vuelve a una indefinición conceptual, particularmente desde que el nuevo Ministro de Educación clausura toda la política universitaria anterior.

No podemos entender a la universidad al margen del Estado, pero no porque haya una dependencia lineal, sino porque la universidad constituyó su discurso heroico desde el 53 hasta el 82, en confrontación al Estado. El propio peso de los partidos de izquierda devenía del peso y la validación que obtenían en la universidad. La universidad era tan poderosa como el ejército o la COB.

Imagino que no pasa nada. La Universidad Boliviana se ha caracterizado por defender vehementemente algunos mecanismos de democratización interna que hoy, sin embargo, parecen no ser adecuados para enfrentar la coyuntura que vivimos. Me refiero a la autonomía universitaria y al cogobierno docente estudiantil. Tu evaluación es muy crítica respecto a ambos mecanismos. ¿Puedes explicarnos más al respecto?

Hay cosas que en Bolivia no se cumplen. Nuestras universidades son autónomas con capacidad de autogestión. Pero cuando te percatas de que algunas contadas universidades privadas, que no son autónomas, funcionan mucho mejor que muchas universidades públicas, entonces cuestionas la validez de esta autonomía tan pregonada. No sé si valga que ciertas universidades mantengan el derecho de ser autónomas tal y como fue establecido en 1931.

¿Y la reestructuración de lo autónomo?

Lo que pasa en Bolivia, es que la idea misma de universidad ha desaparecido. La idea de ética y de compromiso universitario ya no existe. Por eso es tan complejo reformar la universidad. Yo, en todo caso, no estoy de acuerdo con el cogobierno paritario.

Pero, ¿el cogobierno nunca fue bueno?

Si lo fue, pero no el cogobierno paritario. La paridad es del año 1953 y 1954. Cuando comienza la autonomía en los años treinta del siglo pasado, las autoridades y los docentes tenían dos tercios del gobierno. No había paridad, lo que era saludable. En ningún lado del mundo encuentras un cogobierno paritario como existe en nuestro país. Es un sistema perverso porque no premia el conocimiento. Por el contrario, clausura el conocimiento como mecanismo de acceso al gobierno universitario. El conocimiento no dirime las competencias del poder en la universidad, cuando se supone que la universidad debería ser la sede del conocimiento. Entonces, aunque los profesores reclaman muchas veces los excesos del cogobierno, yo tengo la severa sospecha de que en el fondo les sirve, porque a través de las elecciones y un cierto populismo, pueden sin mucho esfuerzo perpetuarse en cargos directivos. Lo que debemos entender es que no hay ciudadanía ni república universitaria, donde prima lo de un individuo, un voto. No todos son iguales ni deben ni pueden ser iguales. La universidad es y debe ser aristocrática y meritocrática. Y en este ámbito deberían ser los profesores quienes gobiernen, como fue al inicio de la vida autónoma.

Tú estarías en desacuerdo con que los alumnos participen en la gestión académica y participen, además, en la contratación de docentes.

Nuestras universidades son autónomas con capacidad de autogestión. Pero como algunas y contadas universidades privadas, que no son autónomas, funcionan mucho mejor que muchas universidades públicas, entonces cuestionas la validez de esta autonomía tan pregonada. En Bolivia, la idea misma de universidad ha desaparecido. La idea de ética y de compromiso universitario ya no existe.

La paridad es del año 1953 y 1954. Cuando comienza la autonomía en los años treinta del siglo pasado, las autoridades y los docentes tenían dos tercios del gobierno. No había paridad, lo que era saludable. La paridad es un sistema perverso, porque no premia el conocimiento.

No hay ciudadanía ni república universitaria, donde cada individuo signifique un voto. No todos son iguales, ni deben, ni pueden ser iguales. La universidad es y debe ser aristocrática y meritocrática. Y en este ámbito deberían ser los profesores quienes gobiernen, como fue al inicio de la vida autónoma.

Sí, por su puesto. Hay que apostar por devolver a los profesores el gobierno de la universidad. Tal vez, en esa medida, se pueda devolverles confianza, prestigio, seguridad y así poder construir una universidad diferente.

Hay otra cantidad de verdades en torno a la universidad que tus estudios, y otros como el de Kathlen Lizarraga, han tratado de desmitificar. Hago referencia a la gratuidad en el ingreso universitario. Al parecer este precepto beneficia fundamentalmente a clases medias, medias-altas (quinto quintil más rico) y no a los más pobres. Se debe, por tanto, poner restricciones al ingreso irrestricto....

Yo me acuerdo que hice el comentario al libro de Kathia Lizarraga, y le dije que no estaba muy de acuerdo con eso. Los chilenos tienen enormes complicaciones con su sistema, que no es gratuito. Es uno de los pocos países que ha introducido aranceles para acceder a la educación superior. No creo que sea lo mejor. Una opción superior, creo, es establecer mecanismos de regulación, colocando más condiciones para permanecer y acceder a la universidad. Vale decir que si no rindes, se te corta la beca. Pues eso es la gratuidad: una beca. Y tú sabes que cuando recibes una beca, hay condiciones para entrar y para permanecer.

Se debe poner condiciones estrictas. Que no pase lo que se ha experimentado con la Prefectura de Cochabamba, que debido a una falta de monitoreo a sus becados, ha acabado simplemente fomentando nuestros conocidos hábitos rentistas. ¿Qué ha pasado? La Prefectura decidió dar becas, que consistían en un estipendio para la alimentación y un pago menor de la matrícula. La beca estaba destinada a favorecer a estudiantes de bajos recursos de la Universidad de San Simón. Sin embargo, según el estudio que se ha hecho, sólo el 10 por ciento de los becados habían vencido todas las materias y un buen porcentaje ni había asistido a clases. Un fracaso rotundo. Una millonaria inversión al tacho. Recursos que hacen falta a los más pobres y que podrían tener un destino más equitativo.

¿Y por qué no hacían algo?

Hay que establecer mecanismos de regulación, colocando más condiciones para permanecer y acceder a la universidad. Vale decir que si no rindes se te corta la beca, pues la gratuidad es una beca. Y cuando recibes una beca, hay condiciones para entrar y para permanecer.

Porque no hay regulación, no hay control. De ese modo, se mantiene esa vieja lógica boliviana de tener derechos pero no obligaciones. Y es así como nosotros, los ciudadanos, debemos pagarle a alguien para que asista gratuitamente a la universidad a no hacer nada. Apoyar esta gratuidad no está mal mientras se responda como se debe. Incluso puede verse como un mecanismo redistributivo. Pero eso sí, quienes lo reciben deben tener un compromiso. Si no asumen este compromiso, ninguna sociedad puede funcionar. Toda sociedad colapsa.

Todo profesor sabe que tiene 50 alumnos inscritos, de los cuales solamente 30 van el primer día, otros 10 terminan desertando y te quedan finalmente con 20 durante el año, de los que aprueban la mitad. Todo el

diseño del número de docentes tiene que estar en función al número real de alumnos, porque si no se genera un costo extra e innecesario para la sociedad. Terminamos pagando por gente que no existe más que en planilla.

Siempre sale el argumento acerca de la escasez de recursos que lleva a las marchas rutinarias a principios de cada año. ¿Es realmente así? Volviendo a Lizárraga, ¿podemos estar seguros de que no es así? No faltan recursos, lo que falta es saberlos distribuir mejor. Por favor explícanos mejor esta tesis.

Sí, hay efectivamente un problema de mala distribución. Por ejemplo, la Carrera de Derecho es una carrera sobresaturada, al igual que la de Administración de Empresas. Entonces, ¿por qué la sociedad debe pagar a un individuo que quiere estudiar administración de empresas? No tiene sentido. Hay que destinar esos recursos a otros rubros. Por ejemplo, a la investigación.

A mí me aterra mucho que los municipios reciban más recursos aún por concepto del famoso IDH (impuesto a los hidrocarburos). Y en ese sentido, ¿podemos pensar que esta nueva fase de recepción de recursos IDH va a modificar este poco provechoso uso de los recursos? Tengamos en cuenta que se ha convenido en entregar estos recursos a cambio de que éstas mejoren su potencialidad investigativa (aquí vale la pena hacer una evaluación del uso que se ha dado a este dinero público: mucho en sueldos de docentes y administrativos y poco en investigación).

Si fuéramos a una librería y preguntáramos cuáles son los últimos cien libros publicados en ciencias sociales, con seguridad que no encontrarías más que un par que puedan ser producto institucional de nuestra Universidad.

Vale la pena mencionar que el PIEB, con menos recursos económicos pero bien administrados, ha producido más conocimiento y ha formado más recursos humanos de investigación que la misma universidad. ¿Qué quiero decir? Que lo creativo hubiese sido buscar una forma más eficiente de administrar los recursos. Por ejemplo, promoviendo un concurso de investigación, evitando reproducir la lógica clientelar.

Se gasta un montón de dinero inútilmente. Por eso vale la pena enfatizar que tenemos enfrente un problema de distribución y no solamente de asignación del Estado a las universidades. No es posible otorgar más recursos a la universidad sin que la sociedad se asegure que estos recursos van a ser bien utilizados, no en el sentido contable o financiero, sino en el sentido de crear conocimiento que sirva a la sociedad.

Además es una cuestión de prioridad. En el caso aludido de Cochabamba, la prefectura podría estar transfiriendo estos recursos a otros rubros, como salud, por ejemplo, de notable necesidad para la población.

La gratuidad no está mal mientras se responda como se debe. Incluso puede vérsela como un mecanismo redistributivo. Pero eso sí, quienes lo reciben deben tener un compromiso. Si no asumen este compromiso, ninguna sociedad puede funcionar. Toda sociedad colapsa.

Quiero volver a la idea de la equidad planteada anteriormente. No sólo que el ingreso irrestricto no parece ser de lo más democrático, sino que el uso de los recursos destinados a la universidad impiden ser equitativos con aquellos estudiantes del ciclo de secundaria e incluso de la educación técnica. Vale decir, lo que se va a la universidad se quita, por decirlo así, a aquellos estudiantes que desean seguir sus estudios en el nivel secundario. Tengamos en cuenta que ya este nivel no está subvencionado por el Estado.

Siempre que uno gana, el otro pierde. Es una suma cero. Claro está que las universidades no quieren escuchar de esto, lo que pasa es que los niños de kinder no saben marchar, en cambio la capacidad de presión de la universidad es tan grande, que el mismo Estado le tiene temor. La memoria del Estado visualiza a la universidad como un adversario muy peligroso.

O sea que es una guerra perdida.

Los teóricos dicen que no es una guerra, sino una guerra de guerrillas. Y muy posible que sea una guerra perdida, incluso cuando el Estado tiene tanta fuerza y legitimidad como ahora.

No es posible otorgar más recursos a la universidad sin que la sociedad se asegure de que estos recursos van a ser bien utilizados, no en el sentido contable o financiero, sino en el sentido de crear conocimiento que sirva a la sociedad

En este punto es pertinente interrogarnos sobre la posibilidad de tener mecanismos más eficientes en la transferencia de recursos. Por ejemplo, podríamos pensar en formas de crédito estudiantil o de bonos estudiantiles, que no sólo harían más eficiente el uso de recursos, sino que lograrían flexibilizar la oferta: cada uno estudiaría lo que quiere y no lo que hay. ¿Nos puedes comentar al respecto?

Claro, porque tú podrías poner condiciones, como en otros sistemas universitarios. O respondes o te quedas fuera. Por lo tanto, debes cumplir con un cierto nivel. De lo contrario, lo que vamos a ver en Bolivia es el colapso financiero. El Estado no va a poder sostener semejante crecimiento de la matrícula universitaria y atender la proliferación de demandas por nuevas universidades.

Entonces los créditos estudiantiles valdrían la pena.

No necesariamente. Por ejemplo, en Chile el crédito estudiantil no funcionó. Se intentó que cada estudiante pagara su crédito una vez que obtenga trabajo, pero la morosidad fue tan alta que tuvieron que trasladar el crédito estudiantil al sector privado.

Soy partidario del sistema actual de gratuidad. Si cobras unos 200 dólares, te generarías un costo político enorme. El sistema chileno es perverso. El Estado aporta sólo con el 10 por ciento de los recursos de las universidades, y el otro 90 por ciento corre por cuenta de la institución, que debe conseguirlo por medio de matrículas y venta de servicios.

Eso no suena mal.

Sí, pero la universidad deja de ser universidad, está orientada a producir dinero y a producir recursos casi como sea. Se pervierte la idea de producir y transmitir conocimiento sin otro condicionamiento que el propio saber.

Pero así es en EE UU, donde los mejores institutos tienen subvención privada.

Pero produces ciertas perversidades. La universidad no está pensando en cuánto sirve una carrera o una investigación, sino en cuánto dinero me trae.

Quiero conversar ahora sobre la irrupción de la universidad privada, que no surge por el rebalse de estudiantes de la universidad pública, como suele ser el caso en otros países, sino por su poca calidad educativa, lo que hace que se busquen mejores opciones en los espacios privados. ¿Es cierto?, ¿y en qué manera esta calidad se ha visto mejorada con el ingreso masivo de estas universidades? (pues, por ejemplo, la calidad respecto a los docentes se ha visto notablemente desmejora tantas nuevas carreras requieren docentes que apenas acaban de titularse). Antes de contestar estas interrogantes convendría tener un cuadro descriptivo sobre cuántas universidades públicas hay y qué cantidad de estudiantes albergan con relación a la universidad pública.

Sí, se valorizan las universidades privadas a causa de la deficiente calidad de la universidad pública, sus paros y huelgas. La clase media ya no quiere hacer la revolución. Demanda, más bien, orden y estabilidad. Pero las privadas no son la solución. Reproducen muchas de las limitaciones de la universidad pública en cuanto a calidad docente y equipamiento. Y lamentablemente poco se puede hacer para mejorar su rendimiento. Yo luché mucho, y con el apoyo de algunos senadores logré que aprobaran la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Acreditación de la Educación Superior (CONAES). Se trataba de un instrumento para validar la calidad de las universidades públicas y privadas. Las universidades públicas lo aceptaron, pero las universidades privadas bloquearon su implementación y lograron que el gobierno del Presidente Eduardo Rodríguez, con el patrocinio de la Ministra Mejía, les aprobara un reglamento que es una puerta ancha al mercantilismo educativo y a la piedra libre. Eso refleja lo que es una verdad incuestionable: las universidades privadas son parte del problema, no su solución.

Pero, ¿qué aspectos positivos han tenido?

Creo que no se puede hablar de todas las universidades en forma general. Hemos pasado de 10 universidades en 1990 a 60 en el año 2001; de ellas, casi 45 son privadas. Y en algunos casos el rótulo de universidad les queda demasiado grande. Por ejemplo, ¿de dónde han salido los nuevos profesores para atender semejante demanda? Han tenido que improvisarse. Entonces, esa expansión privada no ha sido paralela a la renovación y

CONAES es un instrumento para validar la calidad de las universidades públicas y privadas. Las universidades públicas lo aceptaron, pero las privadas bloquearon su implementación y lograron que el gobierno del Presidente Eduardo Rodríguez, con el patrocinio de la Ministra Mejía, les aprobara un reglamento que es una puerta ancha al mercantilismo educativo y a la piedra libre. Eso refleja una verdad incuestionable: las universidades privadas son parte del problema, no su solución.

calificación de los docentes. Por eso creo que el sistema privado debería ser más exigente. Habría que regularlo más. Incluso, habría que redefinir el concepto de “universidad”, como ocurre en Brasil o Argentina; donde no toda institución de educación superior que dicta una licenciatura puede llamarse Universidad, así, con mayúsculas.

Entonces es clave la palabra acreditación, evaluación.

Claro que es clave, aunque está erróneamente asociada al discurso neoliberal, que ahora es una mala palabra. Tiene que ver con corresponsabilidad y mejoramiento de calidad.

Como bien argumentas en tu trabajo realizado para el PIEB, toda esta filosofía de la calidad que impregna nuestra época ha llevado a que la universidad no pueda desentenderse de la eficiencia. Y para ello ha establecido mecanismos de evaluación e incluso de acreditación de su calidad (respuesta de la Ley de Reforma Educativa al CONAMED. Sin embargo, no parecen ser del todo eficientes. ¿Puedes comentarnos al respecto? Y en todo caso, puedes diferenciarnos la idea de tener una universidad evaluada por su potencialidad de lograr una notable “eficiencia social” —ascenso social— pero poca “eficiencia técnica” (hoy hay casi 200 mil matriculados, de los cuales, “eficientemente”, se titula un 5 por ciento...)

Hemos pasado de 10 universidades en 1990 a 60 en el año 2001; de ellas casi 45 son privadas. Y en algunos casos, el rótulo de universidad les queda demasiado grande. Los nuevos profesores para atender semejante demanda han tenido que improvisarse. El sistema privado debería ser más exigente. Habría que regularlo más. Incluso habría que redefinir el concepto de “universidad”.

El CONAMED nunca se implementó, pero el Consejo Nacional de Evaluación de la Acreditación de la Educación Superior (CONAES) fue un acuerdo entre universidades públicas y privadas. Como te digo, la pública aceptó su funcionamiento en abril del año pasado, pero las privadas usaron toda su influencia en el Parlamento y el Palacio Quemado cuando estaba Rodríguez Veltzé para bloquear su implementación.

Es claro que las instituciones privadas no quieren ninguna regulación.

Pero Tito Hoz de Vila llegó a eliminar algunas.

Bueno, cuando yo estaba también logré cerrar dos “chutas” y otras que no salieron bien evaluadas, pero de todo modo no es suficiente. Es necesario un sistema mucho más estructurado con indicadores y propósitos claros.

¿Y funcionó el SIMECAL en la Reforma Educativa?

No, porque en el campo de la educación superior la Reforma Educativa tuvo muchísimos menos recursos. Todo el programa de reforma de la educación superior manejó alrededor de cinco millones de dólares. Fue, pues, una reforma muy pequeña, con poca fuerza, más para el ejercicio pedagógico, que en el fondo no sirvió de mucho. Lo que pasó, finalmente, es que las universidades cambiaron su fachada de calidad, pero internamente

esos cambios no se dieron.

Esos cambios sí se dieron en México, por ejemplo, en la Universidad de Xochimilco. Tiene 45 mil estudiantes, pero tiene tres mil profesores de tiempo completo. San Simón, con menos estudiantes, tiene el mismo número de profesores. Sin embargo, tampoco puedes exigirles que investiguen o tengan mayor responsabilidad. Los salarios no dan para eso. De ese modo, los docentes en el país se dividen entre los que están a medio tiempo y los de tiempo completo, que son sustancialmente los que administran la carrera. La diferencia es clara: en México los profesores producen, aquí se limitan a la docencia, sin siquiera dedicarse enteramente a ella.

¿Cuántos alumnos tenemos en la Universidad Mayor de San Andrés? Son más de 50 mil, ¿no?

Son alrededor de 60 mil. Pero ése es otro de los secretos. Además, como dije, no todo inscrito es verdaderamente un estudiante.

Volviendo a la calidad misma de la educación, se puede ver en distintos estudios que la oferta académica no es la mejor. No hay especialización en la currícula, no hay variación substancial alguna respecto a la universidad privada y, lo que es peor, no hay fomento a la educación técnica: el país requiere nueve técnicos y un universitario, pero la realidad muestra una situación perfectamente inversa: hay nueve universitarios y un solo técnico.

Pero tampoco es estrictamente un problema de la universidad. Es la forma en que se ha creado la demanda. Yo participé en los primeros diseños de la UPEA. La diseñé como universidad pequeña. La dirigí hacia la formación en recursos humanos para la seguridad jurídica, alimentaria y ciudadana multicultural. Pero ya en las asambleas, las entidades representativas de El Alto no quisieron saber nada sobre derecho comunitario o medicina comunitaria. Lo que ellos querían era Medicina, Odontología o Administración de Empresas. La demanda de la sociedad era así de tradicional. Yo pensaba una universidad con unos tres mil alumnos, no más. El resto de las cosas las debería atender la Universidad Mayor de San Andrés. Hoy la UPEA tiene casi 30 carreras tradicionales, una copia de la UMSA.

Entonces, ¿qué hacemos para tener más técnicos? En la Reforma Educativa que quiere hacer este gobierno, se quiere incluir este tema con mucha fuerza.

Sí, pero esperemos que no sea a costa de suprimir las carreras no técnicas. Yo creo que lo que quiere el gobierno es abrir la visión hacia esta área, lo que es positivo. El trabajo dignifica, libera, pero la universidad tiene que desarrollar un sentido especulativo del mundo y de la vida. El área de humanidades no puede ser sepultada simplemente por el área técnica.

La Reforma Educativa tuvo menos recursos para el campo de la educación superior. Todo el Programa de Reforma de la Educación Superior manejó alrededor de cinco millones de dólares. Fue una reforma más para el ejercicio pedagógico, que en el fondo no sirvió de mucho. Lo que pasó, finalmente, es que las universidades cambiaron su fachada de calidad, pero internamente esos cambios no se dieron.

En la UMSA tenemos alrededor de 60 mil alumnos, pero no todo inscrito es verdaderamente un estudiante.

El gobierno quiere abrir la visión hacia el área técnica, lo que es positivo. Pero aunque el trabajo dignifica, libera, la universidad tiene que desarrollar un sentido especulativo del mundo y de la vida. El área de humanidades no puede ser simplemente sepultada por el área técnica.

En la década de los ochenta una de las orientaciones del mercado fue “vamos a todo lo útil”. De ese modo, muchas universidades europeas, argentinas y chilenas, limitaron las materias de sociología, historia. Pero hoy en día sin esas materias no puedes entender el mundo. Hoy han retornado el humanismo para comprender al mundo.

El otro tema es el de la navegabilidad, que no está resuelto en ningún lado. Un técnico superior solamente en determinadas condiciones puede seguir una carrera de licenciatura. Se requiere de estudios, de comparaciones curriculares. Además los institutos técnicos son de mala calidad y no aseguran la adecuada formación de sus estudiantes. En Bolivia pensamos que con simplificar o ignorar las cosas, éstas dejan de existir. Y tal parece que se va a señalar que a los estudiantes de los institutos técnicos se les reconocerá automáticamente sus estudios para ingresar en la universidad. ¡Una verdadera innovación mundial! Pero por algo será que ello no ocurre en otros países.

Pasando a otro tema, según el informe del BID, nosotros destinamos a la investigación únicamente el 0,5 por ciento de nuestro PIB. Sólo Corea del Sur destina 11 mil millones a este rubro, mientras que toda América Latina destina no más de 2 mil millones de dólares. No estamos generando ideas. ¿Que consecuencias tiene esto en el desarrollo de un país?

No conozco en detalle el caso de Corea, pero presumo que, como en otros lugares, estas esferas de investigación se han separado del mundo de la universidad. Se ha disociado el modelo humboltiano universidad-investigación. Tal vez no lleguemos a lo que es Corea, pero es necesario demandar cosas más pragmáticas y un mejor enfoque de investigación y desarrollo en las universidades y en el Estado.

Pero, estratégicamente, ¿deberíamos destinar más como Estado a este rubro?

Sí, por supuesto. No sé si a través de las universidades o creando centros de investigación independientes. Para poder investigar, necesitas recursos humanos capacitados, que no los hay en Bolivia. Los postgrados son profesionalizantes y en el área de negocios, principalmente. Pero creo que se lo puede hacer en algunas áreas estratégicas.

¿Cuán importante es la universidad para el desarrollo de un país?, ¿se puede concebir el desarrollo de EE UU, por ejemplo, sin sus universidades?

No, pero Bolivia funciona sin universidades. Un caso extraño. Tenemos muchas instituciones de formación profesional, pero no instituciones de investigación ni universidades en el sentido clásico.

Y en ese sentido, de cara a las autonomías, ¿puede haber un cambio? Por ejemplo, Santa Cruz, en su propuesta autonómica, ha pedido que los

Lo que hay que discutir son las condiciones en las que impulsas las transferencias a las universidades en el modelo autonómico. De lo contrario, vas a reproducir la misma relación de conflicto y benevolencia entre el gobierno departamental y las universidades.

recursos de las universidades pasen a sus manos. ¿Podrían haber cambios de este tipo? ¿Podrías, por ejemplo, aprender más en Potosí que en Oruro?

En Tarija ha pasado eso. La prefectura ha transferido a la universidad ciertos recursos, aunque en el mismo modelo dádivo que el Estado central. En todo caso, lo que hay que discutir ahí son las condiciones en las que impulsas las transferencias. De lo contrario, vas a reproducir la misma relación de conflicto y benevolencia entre el gobierno departamental y las universidades.

Es decir que las autonomías no pueden cambiar nada.

Puede cambiar, en el sentido de que pueden permitir que las universidades tengan un mejor rendimiento en comparación con otra región y, además, tengan cierta especialización. Por ejemplo, si estás en Pando y te profesionalizas en el tema de biología, logras una regionalización de la currícula. En Chile, sólo en Santiago, la Universidad Católica o la Universidad de Concepción están estructuradas con una orientación general y abaricante. Las demás están organizadas en pequeñas áreas temáticas y focalizadas en cosas específicas.

Las autonomías pueden ayudar a cambiar, en el sentido de que pueden permitir que las universidades tengan un mejor rendimiento en comparación con otra región y, además, que tengan cierta especialización. Por ejemplo, si estás en Pando y te profesionalizas en el tema de biología, logras una regionalización de la currícula.

Administración pública

Una conversación con Franz Barrios*

Una auténtica ciudadanía tiene su asidero en la posibilidad de contar con una administración pública responsable en la dotación de bienes y servicios para la población.

¿Por qué resulta importante estudiar la administración pública? Tengamos en cuenta que ni las corrientes marxistas, ni las liberales y menos las indigenistas, tan en boga, han prestado atención a este tema.

Tengamos presente que una auténtica ciudadanía tiene su asidero en la posibilidad de contar con una administración pública responsable para la dotación de bienes y servicios para la población. Por tanto, no se trata de una discusión teórica sino de una discusión ligada a la eficiencia estatal en la provisión de servicios. Los datos históricos de un contexto mayor al boliviano ponen en evidencia que allí donde la administración pública ha sido una política de alta prioridad estatal, los países que impulsaron estas reformas tienen una ventaja de 100 ó 180 años sobre sus pares que han descuidado poner en marcha políticas que establezcan criterios racionales mínimos para el reclutamiento de los recursos humanos. En los casos de éxito se ha procedido a aislar este ámbito de cualquier ingerencia política. Por tanto, la síntesis reflexiva de estas naciones no es otra que la de comprender que lo que se debe consolidar no es sólo un Estado revolucionario, sino una revolución en el Estado. O que esta revolución será sostenible solamente con la implementación de un servicio civil. Esta conclusión es fundamental y está comprobada por la historia. No es una cavilación relegada al plano teórico.

Aunque estas profundas modificaciones que han tenido algunos Estados son resultado, las más de las veces, de mutuas concesiones políticas entre clases en ascenso y clases en declive. El primer servicio civil en Inglaterra sirvió como contrapeso al poder de la aristocracia.

* Franz Xavier Barrios Suvelza es economista, analista en temas de descentralización y reforma estatal. Proyectista de normas reglamentarias para el régimen departamental en Bolivia. Fue director del Programa de Análisis y Reforma de la Descentralización del Ministerio de Participación Popular; responsable del Componente Descentralización y Administración Pública (ex UCAC) del Ministerio de la Presidencia. Actualmente es asesor de la FAM y de la Red de reflexión estratégica prefectural hacia la formulación de propuestas autonómicas y descentralizadoras para la Constituyente. Tiene varias publicaciones sobre el tema del Estado y su conformación.

Eso es cierto. Pero deja de ser fortuito cuando un país tiene la inteligencia de aprender que lo que ha sido casual ya está consolidado y es útil. Nosotros no podemos darnos el lujo de esperar nuestra propia casualidad. No nos queda otra alternativa que la de planificar la introducción de esta reforma. Hoy sabemos de las bondades de esta medida y requerimos, por ende, delinearla pulcramente sin aguardar un nacimiento indeseado.

Lo que dices es fundamental. Tengamos en cuenta que, en un esquema de prioridades estatales, seguramente la administración pública ocupa el puesto 344. Sin embargo, ¿podemos suponer que nuestras reiteradas crisis como país serían más llevaderas dotados de una administración pública más sólida?

Por supuesto. Hubiéramos tenido mejor provisión de servicios a pesar de la crisis. Gran parte de la gente llega a creer y a convencerse de ser víctimas de una profunda opresión cultural cuando, en realidad, el problema nace de la incompetencia del Estado para cumplir su promesa y dar, por ejemplo, semillas al campesino. Esta situación se va deteriorando a tal extremo que el campesino empieza a demandar más servicios, en una espiral en ascenso que se vuelve incontrolable. Además, y ahí reside la gravedad del asunto, esta incompetencia estatal ha derivado en una percepción del Estado desde la sociedad civil, no sólo como un Estado ineficiente sino como un Estado inexistente. Se concluye con el razonamiento simple de que el Estado sobra. El Estado está de más. Y todos los que lo manejan no sirven y están aprovechándose de su existencia. Por tanto, la gente tiende a volverse escéptica. No confía en ese Estado.

Ojo, no afirmo, sin embargo, que la sola presencia de la administración pública habría traído felicidad y prosperidad. Simplemente digo que la crisis habría sido debidamente atenuada.

En general, si yo invito a 10 intelectuales a un seminario y les pido que prioricen las razones que explican la pobreza en Bolivia, las respuestas van a transitar desde “el colonialismo interno”, “el imperialismo”, “la oligarquía cruceña” (muy de moda, por cierto), pero quizás ninguno se refiera a este tema.

Es buen punto, pues las causales que has mencionado son aquellas que apuntan a esa búsqueda de causas externas como promotoras de nuestra desgracia. De lo que se trata es de encontrar un culpable, llámese imperialismo, colonialismo o pérdida del mar, pero sólo excepcionalmente aludimos a causas que nos competen en forma directa. Causas que hablan de nuestra propia responsabilidad. Una de ellas, me haces caer en cuenta, es precisamente la administración y su manejo deficiente. Aceptemos, por ende, que contar con una administración pública competente parte de lograr un cambio radical en la mente de la gente que busque y encuentre a los culpables de nuestra situación en el seno de nuestra sociedad. Por lo tanto, me haces dar cuenta que es un problema más de filosofía y cultura.

El problema nace de la incompetencia del Estado para cumplir su promesa y dar, por ejemplo, semillas al campesino y, esta incompetencia estatal ha derivado en una percepción del Estado desde la sociedad civil, no sólo como un Estado ineficiente sino como un Estado inexistente.

Antes de empezar a ver nuestros problemas en Chile o en el imperialismo, debemos ver hacia dentro, visibilizando nuestros propios errores.

Con esta introducción, ¿podrías ahondar en los hitos más descollantes de la administración pública en Bolivia?

Nuestra Constitución tiene un artículo que activa la función pública. Precisamente, sobre esta base constitucional, a finales de los noventa y a principios del año 2000 se produce una norma específica, fuerte e integral para una porción de la administración pública boliviana, a saber, la referida al capital humano. Esta norma fue denominada Ley del Estatuto del Funcionario Público. Sin embargo, ya se dio un paso previo a principios de los noventa, con la promulgación de una norma conocida como Ley SAFCO, que procura abarcar la administración pública más allá de los servicios y de los recursos humanos. De ese modo, entre el 91 y el 2000 empieza a tomar cuerpo la idea de una administración pública regulada. Lamentablemente, el impacto es menor.

La Ley SAFCO, a mi juicio, quedó más como una fina redacción y pulcro diseño que como realidad, mientras que el Estatuto del Funcionario Público, que se inauguró con bombos y platillos, acabó formalizando la partidización de los altos cargos jerárquicos del Estado boliviano. Donde antes había una auténtica duda moral referente a que los gobernantes pongan a sus correligionarios en los altos cargos jerárquicos, el Estatuto del Funcionario Público legalizó esta designación venal. La lógica que subyace es “ya no te hagas lío moral y pon a la gente que te venga en gana”. Todo esto debido a que este estatuto arranca desde un nivel específico muy bajo en la escala de los organigramas. Por ello la legalización de la partidización llega a tres niveles clave de gobierno, desde el ministro hasta el director, pasando por el viceministro.

Estás señalando ciertos hitos legales (Ley SAFCO y el Estatuto del Funcionario Público), pero no hitos históricos. Por un lado, vale mencionar que el 85 se sentó el precedente de modificación del Estado atrofiado que existía, sentando las premisas filosóficas de lo que debía ser un “Estado mínimo”. Fue, por tanto, una modificación implícita de la administración pública. Por otro lado, el 94 se sentó un precedente de revolución administrativa con la promulgación de la Ley de Participación Popular, que extendió la administración pública a más de 300 gobiernos municipales. ¿Dónde acomodas estos hitos?

Hay que diferenciar la Administración con mayúscula de la administración con minúscula. No descarto que con la Participación Popular hayan aparecido 365 secretarías y 240 contadores más. Pero este hecho no tiene que ver con la administración pública con mayúscula. ¿De qué me sirve tener más de 300 municipios si su administración se mantiene partidizada? Administración, en el sentido rudimentario del término, referido a que hay papelería, fax o computadora, no está mal, pero que quede

Una administración pública competente, parte de lograr un cambio radical en la mente de la gente que busque y encuentre a los culpables de nuestra situación, en el seno de nuestra sociedad. Antes de empezar a ver nuestros problemas en Chile o en el imperialismo, debemos ver hacia adentro, visualizar nuestros propios errores.

claro que todo ello no te da una perspectiva como Estado. Y ahí está el engaño. Pueden pasar 500 años y no va a suceder nada diferente si no trazo, dentro de esa administración rudimentariamente entendida, una suerte de campo de gravedad que no es sino la administración con mayúscula. Esta reforma contempla la implementación de un auténtico servicio civil.

¿Y en qué queda la Ley de Procedimientos Administrativos en este esquema que nos delineas?

La Ley de Procedimientos Administrativos constituye un paso fundamental en esta cualificación de nuestra administración pública. Esta norma ordena los aspectos administrativos que conlleva cualquier trámite. Atiende, por ejemplo, aspectos referidos al silencio administrativo. Antes de esta reforma tus pedidos podían descansar indefinidamente en el escritorio de algún funcionario. Hoy, transcurrido un lapso prudente, si no obtienes respuesta alguna, se declara procedente tu reclamo.

En suma, aun sumando estas tres experiencias (las tres normas mencionadas) el desafío sigue en pie, pues no hemos logrado todavía un cambio cualitativo en nuestro país en el marco de la administración pública.

¿Qué vacíos legales quedan por resolver? ¿Deberíamos aprobar alguna nueva ley? ¿Tendríamos que rehacer el Estatuto del Funcionario Público y la misma Ley SAFCO? ¿Cómo?

La Ley SAFCO es una norma hipercentralista. Ya no nos sirve en un escenario autonómico. No va a poder soportar la presión que le va a poner el Estado boliviano con autonomías.

¿Cuál es su falla?

El problema es que esta ley tiene una matriz centralista. Llevar la Ley SAFCO a los territorios es una tarea herculea. Pero eso es lo de menos. Lo más grave es constatar en la Ley SAFCO que su loable paso de una lógica procedimentalista de la gestión a una lógica por resultados ha fracasado. La famosa figura de la responsabilización ejecutiva (que acompaña a la civil, administrativa y penal) no ha podido cuajar en nuestro país. La idea no era mala. Tenía como objetivo responsabilizar a alguien no sólo por robar sino simplemente por no cumplir ciertas metas. Lamentablemente no funcionó, pues se carece de control alguno para hacer el seguimiento a estas metas. La idea estaba bien, pero el diseño debe cambiar, a fin de que esta lógica se acerque lo más efectivamente posible al gestor local. Obviamente, todo esto se logra desde instancias no capturables por la política. Y hacer entender esto no es cuestión de cambiar un par de artículos. Es, evidentemente, algo más complejo.

Tratemos ahora de analizar temas simples pero vitales acerca de la administración pública. Comencemos con una certeza lamentable: la escasa

Estamos por trascender a un Estado con autonomías y la falta de información va a resultar fatal, pues los procesos van a ser cada vez más exigentes en torno a los sistemas de información que deberán estar codificados en términos territoriales.

información existente sobre el número de empleados que trabajan en nuestra administración. Recién el 2004 se promulga una serie de decretos, como el Decreto de Transparencia y Acceso a la Información, que obliga dar información periódica al Ministerio de Hacienda sobre toda instancia pública. Pero aun con este armazón legal carecemos de dicha información. ¿Qué debemos hacer y cómo nos afecta esta escasez de información?

En los estudios que impulsamos desde la Unidad de Coordinación a la Asamblea Constituyente, descubrimos el calvario que es encontrar información. Y hablo de información en general, pues es aun peor cuando se trata de información territorializada. Al pedir información a los funcionarios públicos, percibíamos que no comprendían los pedidos técnicos que hacíamos: nivel de inversión o gasto público, insistirles un reporte territorializado. Impresionante. En ese sentido, si estamos por trascender a un Estado con autonomías, esta debilidad va a resultar fatal, pues los procesos van a ser cada vez más exigentes en torno a los sistemas de información que deberán estar codificados en términos territoriales. Partamos de la penosa certidumbre de que información absolutamente básica, como el porcentaje de inversión municipal, no admite un consenso mínimo. Se manejan cifras que oscilan entre el 50 y el 75 por ciento. Según mi propio análisis, la inversión local representa un 28 por ciento, nada más.

No necesitamos de la cooperación externa para financiar un servicio civil, porque la pobreza frecuentemente no es resultado de la falta de plata, sino una mala utilización de ésta. Si tú te das cuenta, hay poblaciones rurales donde no hay plata para los medicamentos pero si hay plata para la fiesta del pueblo.

Pero en todo caso, más allá de la cifra final, lo cierto es que este dato, que debería ser ampliamente conocido con sólo apretar un botón en un ordenador estatal, es motivo de disputa. Inaudito. Además, sabemos a ciencia cierta que la falta de información reduce la transparencia. Y no es un problema ético el que me intranquiliza, sino la simple constatación de que prescindir de esta información inviabiliza la gestión misma: ¿sobre qué base vas a planificar? Creo, desafortunadamente, que seguimos en un Estado en el que pedir información al ministro o al viceministro es un lujo y hasta una insolencia, cuando toda esta información debería estar en línea sin que requieras pedir nada a nadie. Deberíamos tener un precepto legal que te faculte, inclusive, a meter a alguien a la cárcel si como funcionario público no atiende tu solicitud de información en un plazo prudencial.

Sin duda, aunque no es un problema menor, es evidente que esta carencia de información es calamitosa. Sin embargo, hay otros obstáculos verdaderamente perniciosos que deberíamos sortear. Uno de ellos nos persigue en todo periodo histórico: la empleomanía. Si la poca información que hoy en día tenemos menciona la existencia de 250.000 funcionarios, ¿qué podemos decir al respecto?, ¿es una cantidad excesiva o no?, ¿estamos solventando esta vieja tara de nuestra cultura política? Te pregunto esto dado que del 5 a 6 por ciento de la población económicamente activa (PEA) trabaja en la administración pública.

Es evidente que los despidos masivos ocurridos en los años posteriores a la Unidad Democrática Popular (UDP) generaron un alivio en la planilla

estatal, que indudablemente era excesiva en función de las racionalidades económicas exigidas. Sabemos que el Estado y sus empresas públicas perdían una enorme cantidad de plata debido a este sobredimensionamiento. Por tanto, para aquel momento parece razonable haber procedido como se procedió. Tengamos en cuenta que en Bolivia la cantidad de funcionarios públicos existentes no se compara con el servicio que ofrecen, lo que motiva a demandar reducciones substanciales de personal. Sin embargo, aun reconociendo este rasgo pernicioso, he sido crítico respecto a esas viejas fórmulas tan queridas en el país, obsesionadas con fijar límites inflexibles al uso de los recursos públicos: “25 por ciento para gasto corriente versus 75 por ciento para gasto de inversión”. La lógica debería apuntar más bien a respetar las necesidades de cada engranaje del ámbito público. Si el municipio X decide invertir el 35 por ciento en gasto corriente, mientras que el municipio Y decide destinar un 40 por ciento a esta área, deberemos ser respetuosos de su decisión, aunque, claro, ello tendría que venir certificado por instancia competente.

Del mismo modo, cuando me preguntas sobre si es mucho o es poco, simplemente me queda contestarte que la decisión depende del sector. En algunos casos requeriremos más personal, a pesar de estar fomentando, en apariencia, un abultamiento innecesario del Estado. En otros la situación será inversa, pero igualmente respetable. Además, de todos modos, es una discusión absurda. Los mismos funcionarios públicos se dan modos para que esta normativa tan taxativa no funcione. Situación que llega al límite del absurdo al comprobar que aquellos que cumplen la norma se van a ver restringidos de garantizar el gasto en mantenimiento de la infraestructura que, por ley, les compete administrar pero que se cataloga como parte del gasto corriente. Estas cifras invariables les van a limitar el gasto en personal de mantenimiento, con el consecuente deterioro que se ha de producir. Moraleja: no cumplas leyes tan torpemente rígidas.

Lo más triste es que ya circulan, de cara a la Asamblea Constituyente, propuestas que quieren elevar estos *ratios* fijos a rango de ley.

En todo caso, me llamaba la atención que los países escandinavos destinaran antes de la era neoliberal un promedio de 50 por ciento de su PIB a su administración pública. Y no parece que era algo que les causara problema, no era algo propiamente oneroso. Nosotros sólo destinamos el 15 por ciento y ya da la sensación de que es excesivo. ¿De qué depende esta apreciación si vemos que los datos objetivos no bastan?

Muchas veces el funcionario europeo se queja de que le descuenten casi la mitad de su salario para destinarlo a su sistema de seguridad social. Son, pues, gastos estatales altos. Sin embargo, no es algo malo. Simplemente que se debe amoldar con el tipo de Estado que tienes. Y en aquellos países tienen Estados benefactores (*welfare states*) muy poderosos.

A la hora de elaborar el Estatuto del Funcionario Público, las particularidades de cada sector deben ser reglamentadas como corresponde, pero bajo un paraguas común. No por respetar estas particularidades se debe acabar edificando una maraña de túneles y ductos que no se intercomunican.

Pasemos a nuestra historia. Ha habido un intento de mejorar la función pública con ciertos programas, como el Programa de Reforma Institucional (PRI), implementado desde el año 98 en el marco del Plan Nacional de Integridad impulsado en el gobierno de Banzer y Quiroga. ¿Qué importancia atribuyes a este plan?

Una parte buena y otra mala. La buena parte es que muestra que es posible que en un país como Bolivia puedan desarrollarse políticas rápidas y pragmáticas que procuren consolidar espacios vitales de la administración pública —islotos estatales—, como el Servicio Nacional de Impuestos o el Servicio Nacional de Caminos. Rapidez y pertinencia quedan demostradas como virtudes que es posible poner en práctica. Fue, pues, un buen intento.

La parte negativa —la gran tragedia— es que fue una reforma insostenible de inicio. Y mayor tragedia es que con los años se descubre que estos islotos no funcionan, sino que se enmarcan en una visión estructural del Estado a largo plazo. No pueden convivir islotos privilegiados y eficientes en un océano de ineficiencia.

Pero volvamos a la idea de insostenibilidad. Un error sustantivo de ese enfoque fue el financiamiento. La famosa dependencia de la cooperación internacional para lograr los incrementos salariales a esos bolsones de funcionarios destacados fue sencillamente ingenua. Que el Estado se haría cargo de estos costos una vez transcurrido determinado lapso nunca fue una propuesta realista.

¿Mucha dependencia de la cooperación?

Sí. Además, promovimos un sinsentido. Yo soy un convencido de que no necesitamos de la cooperación externa para financiar un servicio civil.

¿Por qué?

Porque la pobreza frecuentemente no es resultado de la falta de plata, sino una mala utilización de ésta. Si te das cuenta, hay poblaciones rurales donde no hay plata para los medicamentos pero sí hay plata para la fiesta del pueblo. ¿En qué quedamos entonces?, ¿hay plata o no? Encima, algunos analistas salen con la peregrina idea de que es un lujo innecesario promover un servicio civil en un país pobre.

Y cuál es la respuesta a eso.

Generalmente no es un problema de plata, sino de voluntad. Pongamos el ejemplo de la Prefectura de Tarija, que dispone de decenas de millones de dólares anuales de ingreso. A nadie vas a convencer de que con esa plata no tienes la capacidad de realizar la mejor reforma prefectural de este planeta, contratando a los mejores técnicos del país. Con esos recursos armas el mejor equipo técnico nacional.

Lo que llegaríamos a formar en el servicio civil es justamente eso: funcionarios de élite, pero, si hay pensantes en Bolivia que creen que la élite, venga de donde venga es mala, no podremos nunca tener un servicio civil sólido ni siquiera con indígenas como parte estructural de Estado.

Pero es fácil tener ese razonamiento tomando a Tarija como ejemplo. Finalmente es una prefectura relativamente rica.

Bueno, pero si tomamos el caso de Chuquisaca, que recibía a principios de la década de un par de millones de dólares por concepto de regalías, podemos estar seguros que se puede financiar este fin, priorizando la contratación de recursos humanos calificados, y el resto lo planificas según tu rutina.

En suma, el Programa de Reforma Institucional (PRI) no tenía necesidad de condenarse a una perspectiva financieramente insostenible, cuando su primera función debió haber consistido en convencer a los actores políticos y públicos de que este país debe poder autofinanciar su propio servicio civil. Lo que hemos hecho es perpetuar una cooperación que se potencia en tanto nosotros le damos todas las excusas para que así sea. La volvemos un sujeto imprescindible para nuestro desarrollo. Por eso, este tipo de programas logra la sostenibilidad de la misma cooperación pero no la nuestra.

Volviendo al Estatuto del Funcionario Público, por lo que dices, hemos terminando generando un estatuto para secretarías y mensajeros. Esta sentencia parece correcta cuando revisamos el estudio de Sergio Villarroel acerca de la administración pública en Bolivia —estudio que tuviste a bien coordinar— que pone en evidencia que sólo una décima parte de los 250 mil funcionarios públicos, vale decir, sólo 25 mil, quedan sujetos a esta norma. El mayoritario cupo adicional de funcionarios cuenta con sus propios estatutos, lo que resulta llamativo. Pero la cosa no se queda ahí, pues de este ya mermado porcentaje sólo una décima parte ha sido ratificada por la Superintendencia Civil. En definitiva, sólo el 1 por ciento de los 250 mil funcionarios tiene ratificación legal. Todo parece un montaje. ¿Tú que opinas?, ¿deberíamos tener un solo estatuto para jueces, policías, fiscales y demás funcionarios?

Has tocado otro déficit que tenemos. Cada sector ha empezado a cocinar su propia sopita. Cada uno quiere hacer su régimen. Y el argumento que sostienen para justificar esta defensa de sus propios estatutos parece válido, dado que dirán tener cierta particularidad como sector, por lo que se justificarían sus reglas propias. Yo creo que debemos combinar ambas lógicas. Es prudente respetar cierto margen de particularidad en sus reglas pero bajo un formato único y común a todos los sectores, un formato que como mínimo proteja la idea de servicio civil. De ese modo, el estatuto individual sería lo complementario.

En Bolivia la cosa se da al revés: lo complementario es este formato común y lo substancial es la defensa de los estatutos particulares. De esa manera, se fractura completamente la idea del servicio civil. Además, lo trágico es que esta fractura es gradual. A semanas de promulgarse la Ley del Estatuto, un sector determinado reclama por su autonomía y termina exceptuado de la norma. Con otro artículo se termina eximiendo a aquel

Nuestro diseño autonómico tiene que tomar en cuenta dos cosas. La primera: Si es que no se hace una reforma específica en el área del servicio civil, se puede llegar a montar un sistema autonómico de lo más pulcro, pero con igual partidización de cargos. La segunda, se debe respetar que haya una plataforma uniforme mínima de servicio civil para todas las autonomías.

actor. Similar iniciativa se replica con otros sectores que quedan igualmente eximidos. Todos se terminan eximiendo. Lo que queda de la ley es una carta de buenas intenciones que regula el funcionamiento de unos pocos ingenuos que no han podido quebrar la ley o acomodarla a sus designios.

Pero ¿se puede tener una plataforma común?

Se debería tener. Las particularidades de cada sector deben ser reglamentadas como corresponde, pero bajo un paraguas común. No por respetar estas particularidades se debe acabar edificando una maraña de túneles y ductos que no se comunican. Y lo más gracioso es que, aunque exigen el respeto a su particularidad en nombre de un espíritu “democrático” condescendiente con las diferencias que manifiesta cada sector, defienden intereses puramente corporativos. Son acciones que desembocan en una grosera captura corporativa. Ése es el drama. No es que el sistema sea complejo y deba ser complejo, no; el problema es que todos terminan haciendo su sopita gremialista.

El Estado se va a consolidar no con más pócimas participacionistas, sino reforzando a sus propios órganos de poder jurisdiccionales e independientes. Requerimos por ejemplo un Poder de Contraloría fuerte más allá de un Congreso que fiscalice igualmente con fuerza.

Ahora vamos a detenernos en lo que Villarroel define como el “escalafón híbrido” de la administración pública, compuesto por esos 1.600 empleados. ¿Qué importancia tiene? Me imagino que mucha. Y de acuerdo al estudio mencionado, sostener esta plantilla representa un gasto de 13 millones de dólares al Estado. No parece ser un costo excesivo. Vale decir, más que promover una política de austeridad tan severa como la que ha implementado el gobierno de Evo Morales, deberíamos formar a esta reducida cantidad de funcionarios, que tienen un peso político enorme, invirtiendo no sólo 13 millones sino al menos 20, mandarlos a las mejores universidades del mundo, formar cuadros de elite.

Tienes toda la razón. Podríamos comenzar pagando mejor a ese cinturón estratégico funcional. ¿Qué es este cinturón? El cinturón estratégico del Estado es ese cuerpo de más de 1.000 funcionarios repartidos en todos los niveles territoriales del Estado que, a mi juicio, son la médula del Estado. Los demás cargos son importantes pero o son político-partidarios o administrativos en su sentido estricto. No es que estemos yendo en contra de los cargos políticos. Si la ministra de Educación no ha concluido siquiera el bachillerato, no debemos alarmarnos. Ése no es un problema. Por el contrario, esa situación es normal: los políticos no se rigen por el mérito; se los califica por el carisma, la visión o la vivencia. Sin embargo, de ahí para abajo tenemos a los viceministros, sobre cuyas espaldas recae la mayor carga técnica. Estos caballeros tienen mucho poder. Y es ahí precisamente cuando empezamos a hablar de lo híbrido. Vale decir, puedes ser designado por el ministro —designación política—, pero teniendo como requisito simultáneo la pericia técnica que se requiere en el cargo; se debe designar a un técnico, a un experto en el área. De ese modo, se combina la lógica política con la lógica técnica. Creamos un híbrido. Lograríamos tener viceministros de absoluta confianza del ministro, pero al mismo tiempo de

lujo. Pueden ser militantes del peor partido que puedas imaginar, pero conocen su tema. Te hacen quedar bien como país.

En concreto, todo esto que te comento no funcionaría obviamente en un esquema de austeridad radical excesiva, porque parte del sistema híbrido y del servicio civil dependen de la racionalidad de la remuneración. Pero tú me dirás: ¿quién define lo racional? Y la respuesta es simple: un instrumento suele ser el mercado. Si yo quiero que Diego Ayo trabaje en el sector público tengo que ofrecerle algo que no le ofrece el mercado o la cooperación internacional, que se ha especializado en reclutar a los recursos humanos mejor formados. Entonces, una visión moderna de remuneración es parte sustantiva de este esquema, antes que la austeridad radical propugnada por este gobierno. No digo que esta medida no haya tenido un lado positivo, tomando en cuenta la arbitrariedad con la que se manejaban los recursos públicos. Sin embargo, lo que a mí me asusta es que si se convierte en una medida a largo plazo, puede generar un efecto sobre la administración pública que nos pueda afectar por décadas.

No son, pues, medidas triviales. Así lo ha tenido que reconocer el mismo Vicepresidente García Linera hace un mes, cuando en una entrevista decía, al referirse a la complejidad del sector petrolero, que para refundar YPFB requeriríamos de funcionarios muy bien pagados, aun si tal pago supusiese exceder el monto de dinero que percibe el mismo Presidente. Quedó patente su contradicción, que pone en evidencia que no debemos imponer un techo salarial que desconozca el mercado.

O sea que es una medida más negativa que positiva.

A largo plazo es destructiva. Si a los 90 días de gobierno el vicepresidente empieza a tropezarse con su idea, es seguro que no se podrá mantener esta lógica (nuevamente) inflexible.

Nuevamente la aritmética no funciona.

Así es.

Pero hay otro aspecto que es preciso tomar en cuenta. Y es que poner en funcionamiento el servicio civil es un acto político más que técnico. En el fondo, se debe tener siempre presente que cualquier reforma que se implemente va a alterar determinadas estructuras de poder. Va a beneficiar a determinadas poblaciones más que a otras. Como analiza Eduardo Gamarra respecto a las políticas de relocalización implementadas en 1985, se buscó paliar el déficit fiscal despidiendo a 25 mil mineros, cuando podrías haber logrado similar ahorro despidiendo a funcionarios públicos de la administración estatal. ¿Te das cuenta? Se eligió favorecer a determinado sector en detrimento de otro. Se regaló la victoria a una clase media afincada en los puestos públicos y se hizo perdedores a los mineros. Y la lógica de este gobierno se orienta a penalizar a esas clases medias y,

Necesitamos una instancia superior e independiente que tenga la facultad de hacer una evaluación objetiva de una política pública y, de que sus decisiones sean vinculantes en el sentido de propiciar de algún modo un redireccionamiento de las políticas estatales.

más bien, a dirigir esos recursos a ítems de educación y salud. Se opta por hacer ganar al magisterio, conformado por población rural de origen indígena, fundamentalmente, antes que a ciudadanos urbanos mestizos. Hay, pues, una elección de un sector al que vas a beneficiar. Creo necesario, en ese sentido, establecer un servicio civil que incluya criterios étnicos y/o regionales. De lo contrario, la pulcritud técnica de tu propuesta chocará con un impedimento político. No se hará atractiva esta reforma si no promueves ganadores claros. ¿Qué opinas?

Considerar que en Bolivia un servicio civil debe venir aparejado con un sistema de creación de oportunidades para poblaciones históricamente excluidas es un desafío inexorable. Pero, en ese caso, la opción es doble: o lanzas a la piscina a estos sectores ofreciéndoles cargos en forma inmediata, aun sabiendo que su rendimiento no va a ser precisamente encomiable, o generas condiciones para posibilitar un ingreso gradual, y recién en 10 años logras su integración al armazón de la administración pública.

¿Tendremos, por ejemplo, una elite de funcionarios indígenas?

Lamentablemente debemos siempre chocar con estereotipos muy arraigados. En la concepción popular la noción de elite es implícitamente mala. Y lo que llegaríamos a formar en este servicio civil es justamente eso: funcionarios de elite. Elites tecnocráticas. En el imaginario de la izquierda clásica, sin embargo, ser parte de una elite y encima estar bien remunerado es algo mal visto. Y si en el país hay pensantes que creen que la elite, venga de donde venga, es mala, nunca podremos tener un servicio civil sólido, ni siquiera con indígenas como parte estructural de él. Es un drama filosófico.

¿Podrían las autonomías modificar esta realidad que venimos analizando? Por ejemplo, ¿podríamos tener servicio civil en Potosí y no así en Santa Cruz?

Se puede, pero yo creo que nuestro diseño autonómico tiene que tomar en cuenta dos cosas importantes. La primera, la autonomía no genera servicio civil automáticamente. Algunos que demandan autonomía venden el tema como si fuera un propiciador automático de mayor transparencia y menor corrupción. Falso. Se puede llegar a montar un sistema autonómico de lo más pulcro, pero con igual partidización de cargos si es que no haces una reforma específica en esta área del servicio civil.

La segunda, se debe respetar que haya una plataforma uniforme mínima de servicio civil para todas las autonomías, que contemple de manera general entre otros elementos, la imparcialidad del funcionario público o su capacidad técnica bajo ciertos criterios mínimos a ser cumplidos en todos los departamentos. Eso no impide cierta flexibilidad, muy útil y definitivamente positiva, para, por ejemplo, remunerar eventualmente mejor

a tu personal, incluso por sentido común. ¿Cuánto te cuesta el taxi en Santa Cruz en comparación a Sucre? Son precios regionales de mercado diferentes. Del mismo modo, ¿el prefecto de Sucre debe ganar igual que el de Santa Cruz? ¡¡No!! El Prefecto de Santa Cruz deberá ganar 2.000 rupias y al de Sucre probablemente le bastarán 1.000 rupias. Será un prorrateo en función a los precios regionales.

Por tanto, se empieza a abrir una necesidad práctica de impulsar variaciones en la remuneración para pagar más al prefecto de un departamento que tiene una calificación superior que a un dirigente electo prefecto en otro departamento, que a pesar de todos sus esfuerzos y méritos, jamás ha salido de Bolivia. Deberás hacer algo para que esas calificaciones se reconozcan. Como ves, son aspectos que deberíamos permitir dentro de un esquema autonómico, pero enmarcados dentro de una normativa nacional inmodificable, por muy autónomo que seas.

¿Tú tienes la esperanza de que con las autonomías se mejore el servicio civil?

Sí, pero con unas autonomías bien diseñadas. Por ejemplo, debemos definir el alcance de las remuneraciones con un mínimo de control desde el Estado central, para que la autonomía no se vuelva un caos. Para lograr este propósito, se debe contar con una poderosa Contraloría. Una Contraloría que, no obstante ser poderosa, no imponga las tarifas a ser usadas en cada departamento. Una Contraloría que se limite a definir algunos techos, dejando que el gobierno departamental de Santa Cruz establezca el rango que el departamento necesita. Un rango que implícitamente definiría el techo de la región.

Y sólo para ejemplificar, ¿cómo quedarían los estatutos de los maestros, jueces, policías y demás en un marco autonómico?, ¿podrían quedar bajo control departamental?, ¿podrías quebrar al magisterio y decirles que ellos ahora deben regirse de acuerdo al servicio civil departamental?

Yo creo que intuyes algo clave. Decía que el servicio civil no está íntimamente casado con el concepto de "lo unitario". Si rompemos esta ecuación, es evidente que vamos a tener una serie de conflictos con estos sectores, no hay duda. Pero lo positivo es que vas a contar con un prefecto y un eventual congreso departamental con suficiente autoridad, seguramente no sólo legal, sino fundamentalmente moral, para hacer innovaciones decisivas, como es precisamente ésta. Creo que la batalla llegaría a ser muy dura pero factible.

Es decir, incluso bajo este argumento, es dañino defender el centralismo. Es defender, tácitamente, beneficios corporativos.

El centralismo viene siempre con sus accionistas. En este caso, son los gremios y sindicatos.

Entonces, el pensamiento del actual gobierno es totalmente retrógrado en este sentido.

Con relación al servicio civil, es simplemente inviable.

En fin. Quisiera que me comentes acerca de tu propuesta de crear un cuarto poder que refuerce a la administración pública del país.

Es un tema sustantivo. Yo creo que hemos tenido una fase histórica de inclusión social que arranca el 52 y se combina con el romanticismo participacionista del 94, volviéndose sencillamente excesiva con los famosos diálogos (el último, el Diálogo Productivo).

En esa visión se pondera al control y a la participación social como elementos clave para la eficiencia y transparencia de la gestión pública. Se tiene en mente la siguiente ecuación: "más participación y control social=mejor Estado". Lamentablemente, no es una ecuación muy válida. Idealiza la participación social y nos hace perder de vista que el Estado se va a consolidar no con más pócimas participacionistas, sino reforzando sus propios órganos de poder jurisdiccionales e independientes. Requerimos, por ejemplo, un poder de contraloría fuerte, más allá de un Congreso que fiscalice igualmente con fuerza. Debemos, por tanto, fortalecer esta dimensión no democrática del Estado. No sólo debemos fijar nuestra atención en la vertiente democrática, que se refiere a elegir a todos en forma directa, defender una línea política de cambio, según lo disponga el gobierno de turno, y alentar el papel de la oposición, pues democracia no es sólo el procedimentalismo de la alternabilidad eleccionara de autoridades. No puede ser que en áreas específicas del Estado participen hasta los legos. Urge la vertiente meritocrática. Así sí se consolidaría el Estado.

Pero ahora quieren escoger por voto incluso a los magistrados del Tribunal Constitucional

A mí no me parece. Creo que es un atentado a la sana división material del poder, aquella entre ámbitos democráticos y ademocráticos del Estado. No tiene mucho sentido llevar la lógica vigente al extremo.

Más bien tu planteamiento privilegia la necesidad de crear y consolidar mecanismos eficientes de monitoreo a las políticas públicas. En realidad, esa sería la función de este cuarto poder.

Claro, en esta evaluación objetiva reside el éxito o el fracaso de una política pública. Por ejemplo, ¿quién puede decir hoy en día que las críticas a la Reforma Educativa son correctas? Algunos afirman que ha sido un desastre, mientras que otros la consideran una ley muy beneficiosa. Por tanto, necesitamos de una instancia superior e independiente que dé el veredicto final en base a una evaluación seria, una evaluación objetiva que pueda ser asumida como cierta. Así como el Tribunal Constitucional

da su veredicto y todos lo acatan, del mismo modo esta instancia tendría la facultad no sólo de hacer una evaluación objetiva, sino que sus decisiones serían vinculantes en el sentido de propiciar de algún modo un redireccionamiento de políticas estatales.

Perfecto. De lo contrario, estamos en un mundo de especulación ideológica grosera.

Exacto. Y un país no sólo necesita un gobierno que reconozca a sus etnias, sino necesita también información objetiva y lineamientos creíbles para tomar sus decisiones, sin verse acorralado por dar respuesta a intereses gremiales y sectoriales.

En ese sentido, ¿qué modificarías hoy en día en la Constitución Política del Estado?

La Contraloría. Tiene un formato anacrónico. Está pensada para un Estado que producía desde leche hasta minerales. Un Estado omnipresente. Hay que redefinir la función de la Contraloría. Más allá de que sería un pivote de un cuarto poder, algo hay que hacer con esta institución.